Backgrounder

BP-154E

National Dairy Policy

Jean-Denis Fréchette
Economics Division

Sally Rutherford
Science and Technology Division

14 October 1986

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

38-00699/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/154E

ISBN 0-660-12444-0

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

PROFILE OF THE DAIRY INDUSTRY IN CANADA ..... i.

LIST OF ABBREVIATIONS USED IN TEXT ii

INTRODUCTION 1

THE EVOLUTION OF DAIRY POLICY IN CANADA 2

A. Dairy Production and Subsidies from the Depression to the Creation of the Canadian Dairy Commission 2

B. The 1960s and Beyond 5

1. Dairy Policies, 1975 and 1981 8
2. Dairy Policy, 1986 12

THE PLAYERS 15

A. The Canadian Dairy Commission 17

B. Canadian Dairy Commission Secretariat 19

C. Canadian Milk Supply Management Committee 19

D. National Dairy Council 20

E. Dairy Farmers of Canada 20

F. Dairy Bureau of Canada 21

G. Provincial Milk Marketing Boards 21

/Cont.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS (Cont.)

THE ECONOMIC STRUCTURE OF CANADIAN DAIRY POLICY 22

A. Returns Adjustment Formula 23

1. Support Price Structure 25
2. Direct Government Subsidies 28
3. Import Controls 30

B. Market Sharing Quota 31

1. Balancing Supply and Demand 31
2. In-Quota and Over-Quota Levies 33

C. The Advantages and Disadvantages of the Canadian Milk Supply Management System..... 34

ISSUES AFFECTING DAIRY POLICY TO 1991 38

A. Returns Adjustment Formula vs. Cost of Production Model 38

B. Multiple Component Pricing (MCP) 40

C. Trade 41

CONCLUSION 48

BIBLIOGRAPHY 50

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

PROFILE OF THE DAIRY INDUSTRY IN CANADA

The agriculture and food sector accounts for 5% of Canada's Gross Domestic Product. Within agriculture, dairying is the second largest contributing sector, cereals being the largest.

In 1985, 44,000 farms (or producers) were reported as having shipments of milk or cream. Directly and indirectly, an estimated 80,000 people are employed at the dairy farm level while 25,000 workers are employed in the dairy processing sector. With sales of over $6 billion, the dairy industry accounts for 17% of the gross output of the food and beverage industry and thus makes a significant contribution to the national economy.

- Number of milk cows and dairy heifers: 2,389,300 head in 1985.
- Total farm sales of milk and cream: 73.461 million hectolitres in 1984-85.
- Farm cash receipts from dairying: $3.2 billion in 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIST OF ABBREVIATIONS

CDC: Canadian Dairy Commission

CMSMC: Canadian Milk Supply Management Committee

DFC: Dairy Farmers of Canada

DBC: Dairy Bureau of Canada

NDC: National Dairy Council of Canada

MCP: Multiple Component Pricing

MSQ: Market Sharing Quota

SNF: Solids non-fat

SMP: Skim Milk Powder

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NATIONAL DAIRY POLICY

INTRODUCTION

There has been considerable federal government intervention in the dairy industry since the end of the First World War. Whether or not the decisions taken on dairying (in Canada) up to the mid 1960s could be called policy in the true sense of the word is open to question. They were made largely on an ad hoc basis to achieve three aims: to establish reasonable prices for consumers, to fulfill export commitments to Great Britain during and immediately after World War II, and to provide reasonable returns for producers. Producer and consumer subsidies and incentives on butter and cheese production were used to steer production and consumption patterns and their implementation was often carried out with little regard for the changing structure of the industry or its long-term viability. Also, federal dairy policy often found itself, if not at odds, then out of step with provincial policies. A brief history of the major decisions taken up to 1963 is given below.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE EVOLUTION OF DAIRY POLICY IN CANADA

A. Dairy Production and Subsidies from the Depression to the Creation of the Canadian Dairy Commission(1)

The Depression of the 1930s had a major effect on agriculture in Canada, the dairy industry included. In 1931 and 1932, prices for manufacturing milk dropped to levels close to those at the turn of the century. As a result, some farmers who normally sold milk for manufacturing purposes began to sell on the fluid market, either directly to consumers or to fluid milk distributors. This disrupted the fluid milk market and destroyed what price stability there had been. To help remedy this situation, during the 1930s the provinces individually introduced and passed legislation to stabilize prices to the consumer and the producer. The legislation created boards which had the authority to make orders and regulations pertaining to the control of fluid milk and had broad responsibilities in the fields of milk pricing, licensing and bonding of distributors and allocation of producer quotas.

The legislation passed in each province had one of two purposes: to provide a sufficient quantity of milk for the consumer (as in the Prairie Provinces) or to provide a reasonable price to the producer (as in Ontario and Quebec). Manitoba and Alberta instituted fluid milk control by amending their Public Utilities Acts in 1932 and 1933 respectively. Saskatchewan empowered local Government Boards as milk control authorities. Ontario passed the first actual Milk Control Act in 1934, while Quebec had passed similar legislation in 1933.

World War II provided the Canadian dairy industry with considerably enhanced export markets but government controls prevented prices from reaching the level they could have enjoyed in a free market. For the first time, subsidy payments were made to dairy farmers in lieu of allowing them direct price increases for their products. This was done by the Dominion Marketing Board under the authority of the Natural Products Marketing Act of 1934. Manufacturers or dealers were also granted subsidies to help control farm input costs. In addition to being granted

---

(1) V. McCormick, A Hundred Years in the Dairy Industry in Canada, Dairy Farmers of Canada, Ottawa, 1968, p. 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

subsidies on cheese, dairy farmers were encouraged by bonuses to produce milk for the manufacture of cheese for export to Britain. The subsidies and bonuses were successful for a while but input costs eroded their value and in the end, they did not have a great effect on cheese production. The subsidies did, however, divert total milk supply away from the manufacture of butter, the production of which actually fell to the point where imports were required from the United Kingdom, Australia and New Zealand. The Wartime Prices and Trade Board then saw fit to introduce further subsidies to encourage adequate butter production.

The Agriculture and Food Board took over all subsidy payments in 1943. It continued to make milk subsidy payments until September 1946, winding up its activities in June 1947 when the subsidy on butter was removed, rationing was discontinued and price ceilings were lifted.(2) This resulted in yet another shortage of butter. Market forces then came into play and butter prices quickly increased by 29%. A Parliamentary Committee was established to enquire into the price rise, there were demands that the sale of margarine be permitted, and the federal government itself sent the Dairy Industry Act, section 5a, which imposed a ban on margarine sales, to the Supreme Court to test its validity.(3) In 1948, the Court, ruling in favour of the sale of margarine, freed the provinces to pass legislation permitting such sale. All provinces but Quebec and Prince Edward Island did so in short order. The result in the first year of sale, 1949, was an almost immediate 30% drop in the consumption of butter.

The loss in the butter market and the loss of contracts with Great Britain as an export market for cheese caused prices to tumble. The national average farm value of creamery butterfat in 1950 was 22% below the 1948 average.(4) Therefore, in 1948 the Dairy Products Board was authorized to support the price of creamery butter. In 1950, the Board assisted cheese producers by making up the difference between the former

---

(2) Ibid., p. 56.

(3) Ibid., p. 26.

(4) Ibid., p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

contract price and the Canadian price. The Agricultural Products Board took over these activities in 1951.

The Korean War also affected the dairy industry and policy, albeit in a roundabout way. Milk production declined as many farmers went into beef production to take advantage of an active U.S. market. The outbreak of foot and mouth disease in Western Canada destroyed this market and milk production rose again. Butter stocks began to build up once more. Between 1951 and 1953, creamery butter production increased by 46 million pounds, due in part to the importation of 22 million pounds during 1951-52 when it had been mistakenly believed that there would be a butter shortage. By 1956, butter stocks had reached 91 million pounds and it was necessary to look for export markets. With commodity prices tumbling, the Agricultural Stabilization Board in 1958 was authorized to guarantee the prices of butter and cheese at 80% of the average price realized over the preceding 10 years.(5) This encouraged butter production to continue unabated while domestic consumption continued to decline. Government authorized the Board to initiate a consumer subsidy on butter in 1962, which somewhat arrested this drop in consumption.

Stocks were also affected by the butter surplus situation in the United Kingdom, which decided to import butter on a quota basis only from regular suppliers, of which Canada was not one. By 1963, there were 238 million pounds of butter and butter oil in storage. By 1966, however, stocks had been reduced to desirable levels due to increased exports, increased population and the federal government's butter subsidy, which was by then incorporated into the deficiency payment plan for milk and butterfat. By 1967, it was necessary to import 2 million pounds of butter.(6)

In the period from the 1950s into the 1960s, methods other than straight subsidy were also used to support dairy products. The "offer-to-purchase" plan permitted the Agricultural Stabilization Board to

---

(5) Ibid., p. 58.

(6) Ibid., p. 28.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

purchase surplus stocks and then sell them at propitious times at cost plus storage fees. The plan was used for skim milk powder as well as for butter and cheese. Subsidies were also provided on manufacturing milk and on casein and caseinates.

From 1951 to 1963, the farm value of milk and cream changed hardly at all. Technological change brought benefits in feeding, breeding and mechanization but resulted in production which was surplus to domestic consumption. This kept prices low but not low enough to make dairy products saleable on the export market without subsidy. At the same time, input costs, particularly for the purchase of modern technology, rose dramatically. By 1965-66, production had settled down to a level approximately in balance with total consumption and with the butter subsidy still in place.

Another change that had a major effect on the structure of the dairy industry as a whole during this period was the new concentration in processing and manufacturing plants and in the retail outlets. Because modern plants are only cost-efficient if they are handling large quantities of milk, many small dairies and cheese plants went out of business. The growth of large grocery chains removed many of the small competitors and "concentrated the retail outlets for milk and dairy products into fewer and fewer buying groups who, in turn, purchased their product from the large dairy plants, where they were assured of a sufficient amount of product."(7) Profit margins were reduced all around.

B. The 1960s and Beyond

Throughout the 30 years of government intervention in the dairy industry, there had been little attempt to encourage structural adjustments within the industry. There was no long-run policy. The Federal Task Force on Agriculture stated in the early 1960s that technology

---

(7) Ibid., p. 30.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

on dairy farms was "appallingly out of date". The Task Force also associated the industrial milk sector with poverty in agriculture.(8)

National decisions concerning the industry had been taken on an ad hoc basis with little regard for its structure or long-term viability. Policy appears to have had three major thrusts: low consumer prices, fulfillment of commitments to Great Britain, and, what appears to have been a less important goal, stable producer prices. There was no mechanism to control supply responses to federal policies, leading to the "boom and bust" in production over the years. Another stumbling block to consistent policy-making was the lack of coordination between the federal and provincial governments. There was tacit agreement among the provinces that provincial self-sufficiency in fluid milk production was desirable(9) and they provided their own subsidies in disregard of and in addition to federal initiatives. This had an effect on total milk production. As pointed out in the Biggs-Lavigne Report of the Review Committee on a Long-Term Dairy Policy for Canada, "In addition to this lack of federal-provincial coordination, it was soon apparent, in the presence of increasing surpluses of industrial milk products, that a program of unrestricted price support was unacceptable".(10)

A "National Authority" was recognized as the solution for regulating the market for industrial milk. The Canadian Dairy Conference was held in February 1963 to explore ways of improving policy coordination. Decisions were taken there that eventually resulted in the Canadian Dairy Commission (CDC), legislated into existence in 1966 with operations starting in April 1967. The CDC became the administrator of the National Dairy Policy.

At that point there was no real policy statement except as embodied in section 8 of the Canadian Dairy Commission Act:

---

(8) D.L. Macfarlane and L.A. Fischer, Canadian Dairy Industry: Short-Term Perspectives, Food Prices Review Board, Ottawa, 1974, p. 89.

(9) Benoit Lavigne and Everett Biggs, Report of the Review Committee on a Long-Term Dairy Policy for Canada, A Report to the Honourable John Wise, Minister of Agriculture, Toronto, 1986, p. 3.

(10) Ibid., p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> The objects of the Commission are to provide efficient producers of milk and cream with the opportunity of obtaining a fair return for their labour and investment and to provide consumers of dairy products with a continuous and adequate supply of dairy products of high quality.(11)

The CDC undertook the administration of the price support programs and of subsidy payments to industrial milk producers. In addition, it was given jurisdiction over interprovincial and export trade. Its most important powers, however, were those over the manufacturing milk industry. The program at this time did not apply to fluid milk producers. These powers gave the CDC control over the Subsidy Eligibility Quota, the essence of the CDC program. For 1967-68 each producer was allotted a subsidy quota for the coming year equal to his deliveries of industrial milk or cream in the previous year. This was the first time that subsidies to the dairy industry had had any relationship at all to market requirements. Over-quota penalties were introduced, as was a "holdback" from subsidies to aid in the export of skim milk powder. In 1968-69, producers of less than 12,000 pounds of milk were not allotted subsidies but received a payment to assist them in phasing themselves out of the industry.(12)

Payments based on the Subsidy Eligibility Quota for manufacturing milk were made between 1967-68 and 1974-75. In January 1971, the Interim Comprehensive Milk Marketing Plan was agreed to by the CDC and the provincial milk marketing agencies of Ontario and Quebec. Some problems had yet to be overcome. Where pooling systems were used, in Ontario and British Columbia, shippers of manufacturing milk could also participate in the fluid market, and were eligible to receive the federal subsidy on a portion of their non-fluid sales.(13) In other provinces,

---

(11) Canadian Dairy Commission Act, section 8.

(12) Macfarlane and Fischer (1974), p. 90.

(13) M.M. Veeman and T.S. Veeman, The Impact of Federal Dairy Policies and Provincial Milk Boards on Canadian Consumers, Canadian Consumer Council, 1974, p. 35.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

milk which was surplus to fluid milk usage entered manufacturing channels and was indirectly supported by the storage, export and purchase operations of the CDC, without being subject to its control. In order to eliminate these aberrations in its programs, the CDC set out to change the basis for the subsidy from a farmer's previous production for manufacturing milk to the market share for manufacturing milk and cream shipped by either manufacturing or fluid milk shippers. This institutional problem did not approach resolution until 1974 when all provinces, with the exception of Newfoundland, had entered into a Comprehensive Milk Marketing Plan to institute supply management for industrial milk and cream and subsidies began to be paid only on Market Sharing Quota (MSQ).(14) MSQ, by eliminating much of the surplus, had an almost immediate positive effect on producer returns.(15) The MSQ continues to be administered by the Canadian Milk Supply Management Committee.

1. Dairy Policies, 1975 and 1981

The next significant development was the first long-term national dairy policy, adopted in 1975. Its central feature was the industrial milk Returns Adjustment Formula. This formula became the basis for adjusting target returns to industrial milk and cream producers in such a way as to provide efficient producers with the opportunity of obtaining a fair return for their labour and investment.

The policy adopted in 1975 was never entirely put into practice. Extreme financial pressures on the industry, caused primarily by production 18% in excess of Canadian requirements, and large stocks of dairy products in other dairy-exporting nations, caused the modification of a number of the policy's objectives and planning factors:

---

(14) Ibid., p. 36.

(15) Commission of Inquiry Into Certain Allegations Concerning Commercial Practices of the Canadian Dairy Commission, the Hon. Mr. Justice Hugh F. Gibson, Commissioner, Ottawa, 1980, p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Self-sufficiency: Cheese import quotas were lowered from 22.7 thousand tonnes in 1975 to 20.4 thousand tonnes in 1978 where they have since remained. This represented 9.9% of total consumption in 1984/85 as opposed to 14.2% when the quota was established in 1975.

- Level of direct federal subsidy support: The actual level of subsidy has remained the same at $6.03 per hectolitre despite the call for the level of federal support to be gradually replaced by higher product support prices. In 1975, a ceiling was set on the volume to be subsidized. It was set at 100 million cwt. in 1975-76 and initially at 95 million cwt. for 1976-77. The volume had to be changed upward later in the year. Since that point, the direct subsidy has been payable on all shipments within quota up to the level of domestic requirements, without establishing a ceiling.

  Direct subsidy was paid on production under export quota established in 1979. This subsidy was eliminated in 1985.

- Supply management: Aside from the yearly adjustments in quotas to bring them into line with requirements, the major changes involved the handling of surplus production for export. 1977-78 saw the introduction of the butterfat exchange program. Under this program, the CDC exported or assisted the export of whole milk products, receiving a higher price than it would have done for the component parts, skim milk powder and butterfat, and then reimported butter at low world prices. This provided a net gain on sales and did not fully meet domestic butter requirements.

- In 1978-79, an additional refundable levy was imposed to pay for all export costs of surplus products. The levy was eliminated in 1980-81 due to operational problems.

- Supply was affected by the change in the dairy year in 1978-79 from an April 1 to March 31 basis to a new basis of August 1 to July 31 annually. This was done to facilitate more milk production in the winter months, as the new basis gave producers ample quota to produce freely during this period without fear of producing above their annual quota.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- Returns Adjustment Formula: In 1979 the provision for triggering the formula was changed from a 4% to a 2% increase in the target return. It was then stipulated that there could be only two interim adjustments each year, and that they must be at least three months apart with no changes during the months of November and December.

- Impact of price increases on consumers: Because the prices of industrial milk products have largely been determined by increases in the support prices which, in turn, are based on input price increases and the Consumer Price Index, they have increased at the same rate as inflation. A major price change took place when the government chose to eliminate the subsidy on skim milk powder in 1978.(16)

The Interdepartmental Committee on Dairy Policy Review, in 1980-81 culminated in a generally positive position on the National Dairy Policy but at the same time determined that there were three issues which had to be considered:

1. the level of government expenditures on the program was unjustified or excessive;

2. Canada might profitably contract the size of its dairy industry by a substantial amount by substituting imported butter for domestic production; and

3. industrial milk was being overpriced.(17)

The Dairy Farmers of Canada (DFC) refuted the arguments put forward by the Review Committee, stating that:

1. government expenditures were declining in real terms;

2. substituting imported for domestic butter would be "destructive, unfair and ultimately self-defeating" to the industry in Canada as well as being subject to an unstable supply; and

---

(16) The Interdepartmental Committee on Dairy Policy Review, The Dairy Policy Review, Background Paper No. 2, Dairy Program: Historical Development, Ottawa, 1981, p. 14, 17.

(17) Submission on the Dairy Policy Review, Dairy Farmers of Canada, Ottawa, 23 March 1981, p. 2-3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. the contentions about the over pricing of industrial milk made in one of the background documents to the Discussion Paper were insupportable.(18)

In general, DFC believed that the review proved conclusively that there was no justification for a serious attack on or overhaul of National Dairy Policy. What DFC was looking for was further assistance with exports, research and production recording, and particularly an adjustment to target returns to put them in line with increasing input costs. As a result of the review and subsequent deliberations, Price Waterhouse was engaged by the CDC to conduct a cost-of-production study as a basis for altering the target price. Before the study could be seriously considered, however, the federal government imposed its anti-inflation "6 and 5" program, effectively halting any attempt to alter the adjustment formula. The extension of the "6 and 5" program in March 1984 for an additional year (with increases held to 4%) meant that dairy policy was practically frozen from one review to another.

There was very little activity during the period from 1982 to 1985, the most important event being the withdrawal of the British Columbia Milk Marketing Board from the Canadian Dairy Program in 1983.

British Columbia dairy farmers produced primarily fluid milk. Because of the seasonality of milk production, they did require some Market Sharing Quota for industrial milk. For some years, the B.C. Board had expressed the need for a greater share of the national MSQ allotment to utilize the excess fluid production in the summer season.

In 1982-83, the B.C. Board determined that the MSQ requirement was 35 hectolitres of industrial milk for every 65 hectolitres of fluid milk. The Board also wanted recognition of population and market growth within the national policy of quota allocation. After negotiating unsuccessfully with the other members of the CDC for a larger MSQ and greater flexibility in the National Plan, it chose to withdraw from the program. B.C. was not alone in its complaints. Nova Scotia and the three Prairie Provinces have from time to time expressed dissatisfaction with

---

(18) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

eventually have the 65/35 principle accepted by the CDC members and made some arrangements concerning market growth.(19) It returned to the CDC in 1985.

Some adjustments were made to the dairy policy during 1984 and 1985. The Canadian Dairy Commission Research Program funding provided by the Government of Canada of cost-of-production data for Ontario, Quebec and New Brunswick was eliminated in November 1984 for 1985. Research funding for product and market research also ended in that year. The federal government cut its subsidy on dairy exports in half, beginning in the 1985-86 dairy year.

2. Dairy Policy, 1986

In the summer of 1985, the Hon. John Wise, Minister of Agriculture, to whom the CDC reports, appointed Mr. Everett Biggs and Mr. Benoit Lavigne to evaluate the elements of the then current dairy policy with a view to incorporating their findings into a new, long-term dairy policy for Canada. After consulting widely, Biggs and Lavigne recommended that the current policy structure remain intact and that "the following components of the policy not be significantly disturbed at this time".

1) - The Canadian Dairy Commission should remain as the body responsible under the conditions of the Statute, for the administration of the National Dairy Policy.

2) - The subsidy of $6.03 per hectolitre payable to producers should continue.

3) - The Canadian Dairy Commission butter and skim milk powder purchase program appears to work in the best interests of the industry and the consumers.

---

(19) Dairy Farmers of Canada, Report and Recommendations of the Dairy Farmers of Canada Study Group re British Columbia's Withdrawal from the National Milk Marketing Plan, Edmonton, January 1984, p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4) - A continuation of the supply management program as presently conceived is essential for the preservation of a stable dairy industry.

5) - Import controls should be maintained in order to support the supply management program.

6) - The supply management program, which is mainly directed at domestic self-sufficiency, should continue to be defined in terms of butterfat requirements.(20)

They recommended that:

1) - the government consider the elimination of Treasury commitments to the Special Export Program.

2) - the government attempt to further restrict cheese imports either through a reduction of the total quota or a more selective approval of import permits for varieties of cheese which can be adequately supplied from Canadian sources.

3) - the government consider transferring the following Treasury costs to the market:
   (a) the storage, handling and miscellaneous costs associated with the butter purchase program ($5.364 million in 83/84);
   (b) the interest payable to the Canadian Dairy Commission from the Government of Canada ($14.138 million in 83/84); and
   (c) freight charges associated with the butter purchase program ($4.890 million in 83/84).

   A certain portion of these costs are currently borne by producers ($3.792 million in 83/84). Should all of these costs be transferred, Treasury savings would be in the order of $20.6 million. If Treasury contributions towards the Special Export Program were also eliminated, total savings would approach $27.23 million.(21)

The report also came to conclusions concerning changes required in the operations of the CDC import controls and the Returns Adjustment Formula, recommending that:

---

(20) Lavigne and Biggs (1986), p. i.

(21) Ibid., p. i, ii.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- the CDC give greater priority to the use of the private trade in export sales.

- the Consultative Committee work more closely with the Consumers' Association of Canada on their concerns about pricing and returns.

- the Returns Adjustment Formula introduced in 1975 is no longer adequate; consequently, a new pricing mechanism be developed after hearings are held by a neutral party.

- blends, e.g., sugar and skim milk powder, where skim milk powder does not exceed 50% of the content, are not covered by import restrictions. Imports of skim milk powder are restricted. As it is believed that pure skim-milk powder presently being used could be replaced by imported blends, controls should be put in place to protect the Canadian industry.(22)

The Government did accept some of the recommendations but in the end retained the policy almost intact. The "new" long-term dairy policy was announced in January, 1986.

- The federal government will continue to provide a subsidy of $6.03 per hectolitre for industrial milk for domestic use and for up to 1.1 million hectolitres destined for the Special Export Program.

- Producers will continue to be responsible for all export losses.

- The Canadian Dairy Commission is authorized to continue to support market prices for butter and skim milk powder through its offer-to-purchase programs.

- Federal funding for costs associated with buying, storing and marketing butter through the Canadian Dairy Commission will be eliminated.

- The Returns Adjustment Formula will be reworked during 1986 to establish a new formula.

- The CDC's export marketing practices will be reviewed to ensure that private sector exporters can participate in the dairy export trade.

---

(22) Ibid., p. ii, iii.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The Import Control List will be altered in order to control the import of dry blends of dairy products (At present, the List does not include dry blends and they are being used to erode Canada's dairy import controls.)

- The Minister for International Trade will press for improvements in Canada's balance of trade in cheeses during the next round of GATT negotiations.(23)

Reaction to the policy statement was generally positive, due in large part to its close adherence to the previous policy. The major source of dissatisfaction was the change in the treatment of the carrying charges for butter. Dairy farmers saw the transfer of the charges to themselves as erosion of their financial returns. This policy will remain in effect until 1991 when dairy policy will be reviewed again.

THE PLAYERS

Dairy policy, supply management and the marketing of milk products in Canada are managed through a system designed to provide all sectors concerned, producers, processors and government, with the opportunity to work with each other for the good of the dairy industry.

As can be seen from the chart provided, (p. 18), the system involves a number of agencies, some of which have administrative functions and some advisory functions.

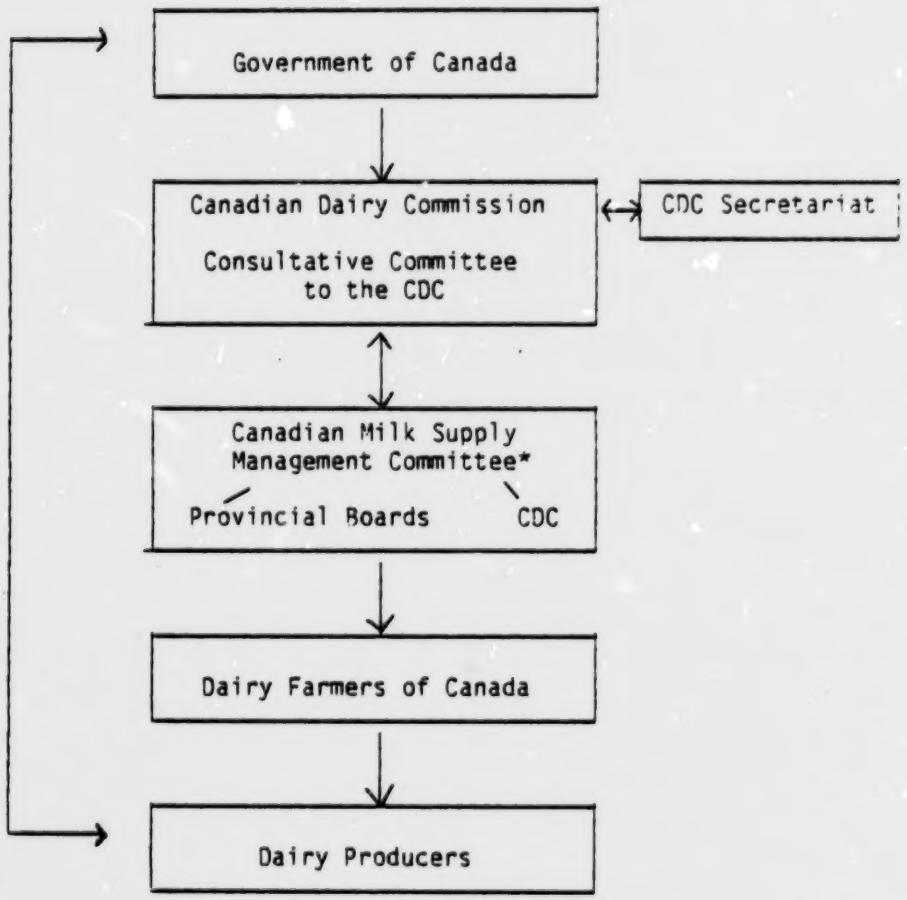
Dairy policy is created and controlled through a hierarchical system involving all the players in one way or another. The system is not laid down in law or regulation except that the federal government is legally responsible for the Canadian Dairy Commission which reports directly to the federal Minister of Agriculture and receives funding from government. The CDC itself is responsible to the Dairy Farmers of Canada, the producers' organization, which, in turn, is

---

(23) Agriculture Canada, Long-Term Dairy Policy Ensures Continued Stability of Industry, Press Release, 3 p., January 22, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

DAIRY POLICY FORMULATION STRUCTURE



* Dairy Farmers of Canada, Dairy Bureau of Canada, and National Dairy Council also participate in an unofficial capacity.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

responsible to its membership. To come full circle, government is responsible to producers as voters and attempts to be responsive to them as business people with business concerns.

A. The Canadian Dairy Commission

According to its annual report the Canadian Dairy Commission has the following objectives:

- to provide efficient producers of milk and cream with an opportunity of obtaining a fair return for their labour and investment; and
- to provide consumers of dairy products with a continuous and adequate supply of dairy products of high quality.
- To achieve its objectives, the Commission has the authority to:
  - purchase, store, process or dispose of dairy products in any way it deems appropriate;
  - make payments for the benefit of producers for the purpose of stabilizing industrial milk and cream prices;
  - investigate matters pertaining to the production, processing and marketing of any dairy products;
  - help promote the use of dairy products;
  - receive funds to dispose of dairy products.

The CDC is provided with advice on domestic marketing by a nine-member Committee appointed by the Minister of Agriculture. The Consultative Committee to the Canadian Dairy Commission includes representatives from consumers, retailers, processors and farmers. It is involved in such policy decisions as the CDC's butter purchase and payment program. The Committee's role is truly consultative, as it has little actual power.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The major activities of the CDC include:

- Policy-development and recommendation to the Minister of Agriculture of annual National Dairy Programs and positions on other dairy-related issues, such as import and export policy for dairy products;

- Milk Pricing - calculation of the national target returns level or target price for industrial milk using the Returns Adjustment Formula and the required support prices for butter and skim milk powder;

- Price Support - administration of a federal offer-to-purchase program for butter and skim milk powder;

- Subsidy - payment of subsidy on eligible milk and cream shipments monthly to some 45,000 farmers across Canada;

- Supply Management - chairing of the Canadian Milk Supply Management Committee, monitoring national supply and demand of manufactured dairy products and coordinating the system for national supply management of industrial milk production by the nine milk producing provinces;

- Cost Recovery - calculation of costs associated with marketing surplus dairy products by the Commission and determination of levy amounts to be collected by provinces from producers to finance these costs.

- Marketing - exporting surplus dairy products not needed for domestic consumption, providing export assistance and administering other marketing and promotion programs.(24)

The management of supply and marketing of primary dairy products milk, skim milk powder, etc. is accomplished directly by the CDC through the CDC Secretariat and the Canadian Milk Supply Management Committee with consultation with the Dairy Farmers of Canada (the producers' organization) the Dairy Bureau of Canada (the promotional body for the industry), and the Dairy Council of Canada (representing the processing industry).

---

(24) Canadian Dairy Commission, Annual Report, 1984-85, Ottawa, 1986, p. 8 and 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Canadian Dairy Commission Secretariat

The Secretariat is chaired by the Chairman of the CDC and includes the Chief Economist of the CDC, and representatives of the provincial milk marketing boards and the Dairy Council. The Dairy Bureau of Canada and the Dairy Farmers of Canada also have the right to attend the meetings of the Secretariat and to participate although they have no official voice in the proceedings. The Secretariat is responsible for developing a proposal for the amount of quota to be allotted across the country. The proposal is based on consumption projections for the coming year which are based on an econometric model manipulated by Agriculture Canada. It includes requirements for the domestic market, the Special Export Program and the "sleeve", an extra amount to provide production flexibility. This proposal is presented to the Canadian Milk Supply Management Committee as a recommendation.

C. Canadian Milk Supply Management Committee

The Canadian Milk Supply Management Committee (CMSMC) manages the production of industrial milk and cream in Canada in relation to market demand. Its members include representatives of provincial producer marketing boards and the CDC. The president and Executive Secretary of the Dairy Farmers of Canada are ex-officio members. A member of the CDC chairs the meetings. The Committee administers the National Milk Marketing Plan using a system of Market Sharing Quota (MSQ) to distribute production among the provinces. MSO is also used as a basis for collecting levies programmed to finance export marketing costs. The policies developed by the CMSMC are subject to CDC approval because they form the basis of the federal government's subsidy payments for which the Commission is responsible to Parliament.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

D. National Dairy Council

The National Dairy Council is the trade organization of dairy processors. Among its activities for enhancing the position of dairy processors, the Council acts as "coordinator between the dairy processing industry and other organizations in marketing and in other fields". The Council also acts as a lobby group for the processing industry with government and other relevant organizations including the CDC, DFC and the Dairy Bureau of Canada. Another major activity is the maintenance of international contacts to keep members informed of international developments of significance to the Canadian industry. The Council has existed in its present form as a processors' organization since 1936. Prior to that time the National Dairy Council of Canada included producers, processors and distributors of milk and dairy products and its aim was to consider and advance all matters relating to the improvement of the dairy industry in Canada. In 1936, the producer organizations chose to combine to represent their own particular interests and created the Dairy Farmers of Canada.(25)

E. Dairy Farmers of Canada

The Dairy Farmers of Canada is the national federation of organizations of Canadian milk producers. It was established in 1934 as the Canadian Federation of Dairy Farmers which was a member of the National Dairy Council until 1936 when producers and processors chose to go their separate ways. Each province is represented by its own Marketing Board or Producers' Association.(26) The chief function of the DFC is to provide a unified voice for all dairy producer organizations with the purpose of improving the position of the industry through improved policies and legislation and improved marketing policies and strategies, provincially, nationally and internationally. DFC also works with processors and

---

(25) McCormick, (1968), p. 185.

(26) Ibid., p. 186-187.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

distributors to promote the overall welfare of the industry. As mentioned above, DFC has ex-officio representation on the CDC Secretariat and the Canadian Milk Supply Management Committee. DFC is supported by a check-off on quota sales.

F. Dairy Bureau of Canada

The Dairy Bureau of Canada was created as a separate body in 1964. As the marketing arm of Canadian dairy producers, the Bureau came into being as the Publicity and Public Relations Division of the Dairy Farmers of Canada, became the Dairy Foods Service Bureau in 1951 and was formally separated from the DFC in 1964 under its present name.(27) The Bureau sees its responsibility as being to stimulate the consumption of dairy products. Although its primary activity has to do with butter and cheese, it is also involved with overall marketing to the consumer, education, product development and advertising. The Dairy Bureau of Canada is also supported by dairy producer levies collected on a per hectolitre basis by provincial marketing boards or producer associations.

G. Provincial Milk Marketing Boards

The role of provincial Milk Marketing Boards is two-fold:

On the national level, provincial milk marketing boards are representatives of the provinces on the CMSMC, which has jurisdiction over the National Milk Marketing Plan, the framework for the marketing of industrial milk in Canada. Through their participation in the CMSMC, provincial boards are responsible for estimating the Canadian demand for dairy products on a butterfat basis and thereby, establishing the national Market Sharing Quota (MSQ). They are also involved in pricing policy, the collection of levies and of carrying-charges for butter (New Dairy Policy),

---

(27) Ibid., p. 190-191.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the promotion of dairy products through the Dairy Bureau of Canada as well as in import controls and exports of dairy products. In fact, on the national level, the provincial marketing boards together provide the basis of the supply management system for industrial milk in Canada.

On the provincial level, provincial milk marketing boards are responsible for the distribution of their respective allocations of the MSQ among their dairy farmers and the management of the levy program. Their major role, however, is to develop dairy policies for their fluid milk markets. Each provincial milk marketing board is responsible for its own fluid milk quota, the provincial pricing of the fluid milk, the promotion and the quality of the product and research activities. As representatives of dairy farmers in the provinces, marketing boards work to develop appropriate provincial strategies and to bring them forward to the federal government through their national organization, DFC. As such, the provincial milk marketing boards are an essential component in provincial as well as national milk marketing.

THE ECONOMIC STRUCTURE OF CANADIAN DAIRY POLICY

The Canadian system of milk-supply management on which the National Dairy Program is based is not only unique but is also the most complex economic model in the Canadian agriculture sector. Many analysts agree that the formulation of the Program has led to a structure so complicated that its basic principles and mechanisms are extremely hard to grasp, though this does not prevent them from being extremely effective. Economically, the Dairy Program's greatest success has been to stabilize an industry highly vulnerable to cyclical fluctuation, by integrating provincial production into a national framework. Supply management takes into account the needs of milk producers, processors and consumers all over Canada.

It should be stressed that the milk-supply management system operates at both the federal and provincial levels, but that the use to which the milk is ultimately put determines which level of government has

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jurisdiction and sets pricing policies. Milk intended for the consumer market comes under provincial jurisdiction, because it is normally produced and consumed in the same province. Milk intended for the industrial market, that is, for processing into butter, skim milk powder, cheese, ice cream, yogurt and other dairy products, comes under federal jurisdiction. The consumer milk market accounts for about 37% of Canada's total production and the industrial market for the remaining 63%.

Although the National Dairy Program, being federal, affects only the industrial milk market, indirectly it enables the provinces to stabilize their internal consumer and industrial markets.

A. Returns Adjustment Formula

From an economic standpoint, the Returns Adjustment Formula is the cornerstone of the National Dairy Program. It was brought in by the federal government in 1975, after the introduction of the supply management plan. During those five years, producers realized there was a need for a formula that would relate returns to the cost of production while at the same time stabilizing the price of dairy products. The resulting Formula has become the main instrument for self-regulation by the producers, since, along with quotas, it makes it possible to balance Canadian milk-product requirements while providing producers with reasonable incomes.

Although the Returns Adjustment Formula is currently under review, it has not been changed since its introduction in 1975. Table 1 gives details of the Formula's components and their weighting. The three main elements are:

a) 45%: index of dairy cash input prices, which makes it possible to evaluate the inherent costs of milk production. In 1975, when the Formula was introduced, costs were estimated to be $11.25 per hectolitre.

b) 35%: Consumer Price Index, indicating variations in return to producers and family labour. In 1975, this was estimated at $8.75 per hectolitre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c) 20%: The producers' capital investment costs. Set at $5.00 per hectolitre in 1975, this element is not indexed, and has not been adjusted since that time.

The Formula establishes the target national rate of return -- or the support price projected by the federal government -- for industrial milk in Canada, by indexing the 1975 base price of $25.00 per hectolitre. The Formula is indexed quarterly, so that the appropriate changes can be made in the projected rate of return.

Table 1

COMPONENTS OF THE RETURNS ADJUSTMENT FORMULA

A) 45% Index of Cash Input Prices

Cash Costs	% Weights
16% dairy ration	13.4
Other materials and services index (veterinary medicine, other livestock expense, misc. haulage and fees)	7.8
Hired farm labour	6.6
Machinery repairs	3.1
Fertilizer	3.1
Property taxes	2.8
Petroleum products	2.0
Seed	1.9
Electricity	1.9
Building repairs	1.4
Artificial insemination	0.6
Custom work	0.4
Total Cash Cost Items	45.0%

B) 35% Consumer Price Index (1981=100)

C) 20 % Judgmental factor used to reflect producers' investment costs. It has remained at $5.00 per hectolitre as set in 1975 and is not indexed.

1) The $25.00 per hectolitre announced for 1975 is used as the Base Return.

Source: Canadian Dairy Commission, Annual Report.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Support Price Structure

The Formula is the hub around which the support price structure functions. The federal government authorizes the Canadian Dairy Commission to administer a program of price supports for dairy products, so that producers can earn the target return. The program includes an offer to purchase butter and skim milk powder at support prices.

The agreed-to support prices, minus a profit margin for the processors that enables them to cover the costs of processing bulk milk into butter and powdered skim milk, generate a market price that, added to the $6.03 federal subsidy, enables producers to earn the target return on their product, as established by the Formula. Table 2 shows how the industrial milk price support system works.

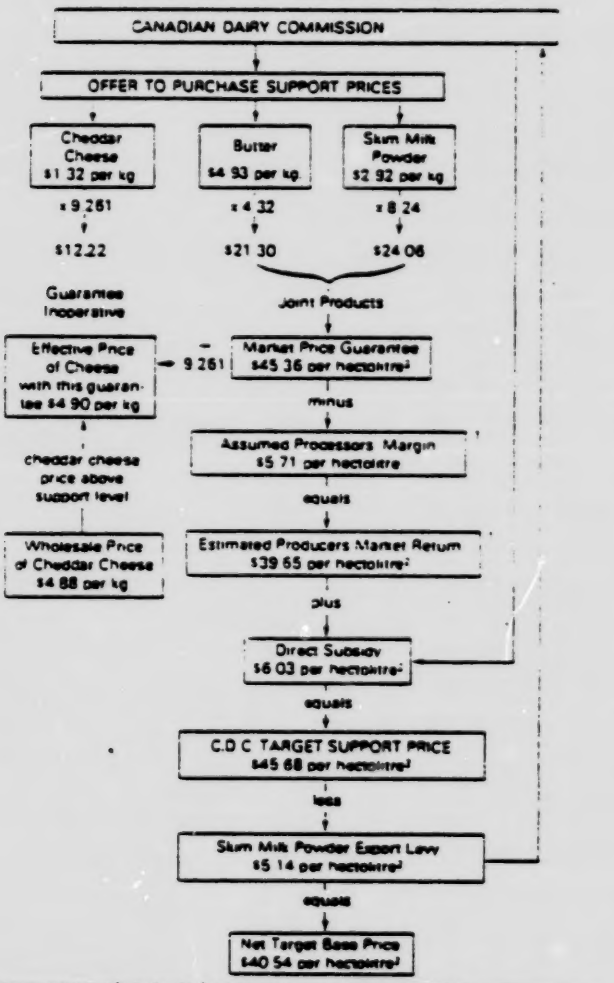
The current federal policy prefers to limit changes in price levels to three during each dairy year, including any changes made on August 1, when the dairy year starts. There must be an interval of at least three months between price changes, and no change may be made in October, November or December, when the consumption and marketing of dairy products are at their height. The support prices for butter and milk powder are not adjusted unless the projected rate of return as calculated through the Formula's quarterly indexations is at least 2% higher than the target return established at the beginning of the dairy year. This is commonly known as the 2% trigger effect. Table 3 shows how support prices have evolved over the 1974-1985 period.

The Canadian Dairy Commission's (CDC) support price structure makes it possible to establish floor prices that influence the prices of all dairy products in Canada. The provincial marketing boards and agencies establish the price bracket that processors must pay for various uses of industrial milk, but they do so on the basis of the prices set by the federal government; hence the name "National" Dairy Program.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Table 2

THE INDUSTRIAL MILK SUPPORT PRICE SYSTEM EXPLAINED DIAGRAMATICALLY, AUGUST 1, 1985 PRICES


CANADIAN DAIRY COMMISSION
OFFER TO PURCHASE SUPPORT PRICES
Cheddar Cheese $1 32 per kg
Butter $4 93 per kg
Skim Milk Powder $2 92 per kg
x 9 261
x 4 32
x 8 24
$12 22
$21 30
$24 06
Guarantee Inoperative
Joint Products
Effective Price of Cheese with this guarantee $4 90 per kg
- 9 261
Market Price Guarantee $45 36 per hectolitre[2]
minus
Assumed Processors' Margin $5 71 per hectolitre[1]
cheddar cheese price above support level
equals
Wholesale Price of Cheddar Cheese $4 88 per kg
Estimated Producers Market Return $39 65 per hectolitre[2]
plus
Direct Subsidy $6 03 per hectolitre[2]
equals
C.D.C. TARGET SUPPORT PRICE $45 68 per hectolitre[2]
less
Skim Milk Powder Export Levy $5 14 per hectolitre[2]
equals
Net Target Base Price $40 54 per hectolitre[2]

[1] Processors' margin inferred only, from target support level and offer-to-purchase guarantee. Actual level of producer returns not directly guaranteed and can vary

[2] 3 6 kg. butterfat per hectolitre

Source: Dairy Farmers of Canada, Dairy - Facts and Figures at a Glance, Ottawa, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 3

WHOLESALE AND SUPPORT PRICES FOR BUTTER, SKIM MILK POWDER AND CHEDDAR CHEESE 1974-1985

	Creamery Butter				Skim Milk Powder				Cheddar Cheese	
Year	Ave. W'sale price[1]	Support price Jan. 1	Support price Apr. 1	Support price Aug. 1	Ave. W'sale price[2]	Support price Jan. 1	Support price Apr. 1	Support price Aug. 1	Ave. W'sale price[3]	Support Price Apr. 1
	cents per kilogram									
1974	174 2	156 5	169 8	187 4	112 2	83 8	110 2	119 0	187 6	132 3
1975	228 2	198 4[a]	198 4	227 1[b]	136 5	130 1[a]	130 1	140 1[b]	227 1	132 3
1976	255 5	227 1	238 1	238.1	147 5	140 1	149 9	149 9	242 8	132 3
1977	270 9	238 1	260 1	260 1	154 8	149 9	154 3	154 3	259 3	132 3
1978	292 1	260 1	280 0	280 0	162 0	154 3	163 1	163 1	277 3	132 3
1979	321 9	291 0	302 0	313 0	178 6	172 0	178 6	184 1	306 4	132 3
1980	363 7	313 0	334 0	351 0	203 8	184 1	201 0	213 0	350 0	132 3
1981	407 4	363 0	378 0	395 0	229 8	220 0	228 0	237 0	393 3	132 3
1982	451 1	413 0	417 0	433 0	247 3	246 0	250 0	259 0	432 9	132 3
1983	480 8	438 0	442 0	455 0	267 9	261 0	265 0	272 0	456 0	132 3
1984	507 5	460 0	471 0	478 4	280 4	274 0	279 0	285 0	479 6	132 3
1985	—	478 4	478 4	492 9[c]	—	285 0	285 0	292 2		132 3

[1] First Grade Montreal
[2] First Grade Montreal bags
[3] Ontario coloured prices at Belleville
[a] effective Jan. 24 1975
[b] effective July 1 1975
[c] effective Aug. 16 1985

Sources: Agriculture Canada announcements of support levels
Agriculture Canada, Dairy Produce Market Report

Source: Dairy Farmers of Canada, Dairy - Facts and Figures at a Glance, Ottawa, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In addition to playing an important role in the stabilization of the price of dairy products, the CDC's offer-to-purchase program helps to keep abundant supplies of fresh dairy products available all year round. The CDC manages this by keeping enough butter in storage for resale to the market when necessary, particularly during the winter months when milk production is lower than in the summer.

Finally, although there is a support price of $1.32 a kilogram for cheddar cheese (see Tables 2 and 3), the CDC considers that the purchase of cheddar to support target returns is unnecessary. That is why the support price is so far below the market price.

2. Direct Government Subsidies

As noted above, the federal government pays a subsidy toward the costs of industrial milk production both for domestic needs and for the Special Export Program. On April 1, 1985, it announced that it would subsidize only 1.1 million hectolitres of the milk production intended for export, down from 2.2 million hectolitres.

In 1984-85, the subsidy rate remained $6.03 per hectolitre, the same as when it came into force in 1975. Proportionately, however, this rate in 1984-85 represented only 13.4% of target levels of return, whereas in 1975 it had represented 24%. The milk producers have been trying for several years to get the subsidy rate raised, but when the new long-term dairy policy was announced in January 1986, the federal government maintained the $6.03-per-hectolitre rate. Table 4 shows the evolution of the direct subsidy and the target support price for industrial milk.

In 1984-85, 44,629 milk and cream producers received subsidies, and cash payments totalled $284 million, for an average of $7,549 for each milk producer and $1,345 for each cream producer.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 4

DIRECT FEDERAL SUBSIDY, INDUSTRIAL MILK SUPPORT PRICES, AND LEVIES, 1974-1985

Year	Direct Federal Subsidy (Apr 1st)	Industrial Milk Support Price			Within-quota Levy[1]	Over-quota Levy
		Jan. 1	Apr. 1	Aug. 1		
		----- $ per hectolitre -----				
1974	5.22 5.81[a]	16.26	19.28	21.34	0.34	3.41
1975	6.03	21.34	22.73[b]	25.00[c]	1.02	9.08
1976	6.03	25.00	25.97	25.97	3.06	19.52
1977	6.03	25.97	26.90	26.90	2.72	15.89
1978	6.03	27.63	28.17	28.17	2.73[d]	17.03
1979	6.03	29.35	30.15	31.01	2.95[d]	18.16
1980	6.03	31.01	33.31	34.61	2.96	18.16
1981	6.03	35.70	36.61	38.06	3.30	17.13
1982	6.03	39.61	39.61	41.02	4.40[e]	20.21
1983	6.03	41.40	41.66	42.80	5.14[f]	31.79
1984	6.03	43.18	43.83	44.65	5.14[g]	34.38
1985	6.03	44.65	44.65	45.68	5.14[h]	38.00[i]

[a] April 1 1973 1978 Aug 1 1979 1985
[b] effective June 1
[c] effective Jan 24
effective July 1
includes contingency levy to cover excess sleeve production
[e] includes both the sleeve levy and the export quota levies
Source: Canadian Dairy Commission

[1] includes export quota levies
[f] the in quota levy varied between $5.13 and $6.13 per hl depending on the province beginning Aug 1 1984
[g] applicable to 44.874 mil. hl. export quota rises to $29.73 on additional 1.726 mil. hl
[h] the over quota levy including sleeve was $[illegible] January 1 1985

Source: Dairy Farmers of Canada, Dairy - Facts and Figures at a Glance, Ottawa, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

3. Import Controls

So that the various economic mechanisms can function without disrupting the milk supply management system, the federal government is obliged to exercise careful control over imports of a wide range of dairy products.

Under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), imposing import controls on commodities subject to supply management is a valid and recognized practice (GATT, article XI). Such controls prevent the displacement of significant quantities of Canadian dairy products on the Canadian market, and thus protect [Canadian] producers against losses incurred through having to export all production in excess of domestic demand.

With respect to cheese,(28) Canada has maintained an import quota since 1975, at which time it was 22.7 million kilograms. By 1978 it had fallen to 20.4 million kilograms. Under an agreement with the European Economic Community (EEC), 60% of the quota was allocated to EEC members.

Although restricted by quota, imports of specialized cheese encouraged the development of domestic demand, which has encouraged the growth of a Canadian industry in this sector. Currently, imported cheese represents 9.9% of domestic consumption, down from 14.2% in 1975.

One of the chief demands made by Canadian dairy producers is that cheese imports be restricted still further, and that quotas be set by variety rather than being uniform for all varieties. The debate will be at the level of GATT, which has jurisdiction over import quotas. The present round of GATT negotiations could in principle lead to certain changes in Canadian dairy policy. Already some of the EEC countries have protested that Canada has not lived up to all its commitments on import quotas, particularly the agreement to increase its cheese import levels at the same rate as domestic cheese consumption increased.

---

(28) Referred to here are specialty cheeses, other than cheddar.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Market Sharing Quota

While the Returns Adjustment Formula and support prices are the principal economic mechanisms which form the basis of the federal dairy policy, the central feature of the policy remains the national Market Sharing Quota (MSQ).

1. Balancing Supply and Demand

The Canadian Milk Supply Management Committee (CMSMC), the body responsible for setting industrial milk quotas, works to ensure that Canada is self-sufficient in milk fat. It must therefore meet domestic and export needs. This approach, which makes it possible to adapt production to domestic needs, stands in contrast to the production surpluses recorded by other major milk producing countries such as the EEC members and the United States. In fact, the EEC used the Canadian management system as a pattern when it introduced a quota system of its own in April 1984. It should, however, be noted that, while large surpluses prompted the EEC to establish a quota system, Canada developed its own milk supply management system in order to guarantee a fair level of return for producers and to promote a stable supply of high-quality dairy products for consumers. Surpluses were not a major problem when the system was first introduced in Canada in 1970.

The CMSMC sets the national Market Sharing Quota, which is then allocated among the provinces according to shares which they negotiate and agree to among themselves. In turn, the provinces allocate their respective allotments among their producers, according to their own quota policies. Provincial policies are subject to Canadian Dairy Commission approval as they form the basis of the federal government's subsidy payments. Table 5 shows that Quebec and Ontario were allocated nearly 80% of the total MSQ.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Table 5

MARKET SHARING QUOTAS ALLOCATED TO THE PROVINCES
AND THEIR UTILIZATION IN PERCENTAGE FIGURES, 1983 TO 1985

Province	Date of adherence to plan	Initial quota and special(1) quota	August 1 1983	Utilization in percentage 1983/84	August 1 1984	Utilization in percentage 1984/85	August 1 1985
		-millions of kilograms of butterfat-					
P.E.I.	Dec. 1/71	3.18	3.246	99.3	3.212	96.8	3.160
N.S.	Apr. 1/74	1.86	2.164	100.7	2.142	102.0	2.107
N.B.	Apr. 1/74	2.04	2.262	98.8	2.238	101.1	2.201
Que.	Dec. 1/70	89.27	82.233	99.8	81.380	100.8	80.018
Ont.	Dec. 1/70	67.49	53.530	102.3	52.974	101.9	52.135
Man.	Jul. 1/72	8.89	6.693	101.0	6.624	101.7	6.516
Sask.	Jul. 1/72	6.67	4.455	102.8	4.409	101.3	4.337
Alta.	Apr. 1/72	16.33	11.492	98.9	11.373	101.5	11.186
B.C.	Oct. 1/73	5.22	5.302	104.5(2)	6.221	105.8	6.184
Canada			171.377	100.8	170.573	101.3	167.844

1. The special quotas are as follows: P.E.I., 0.23 m; Man., 0.68 m; Sask., 0.41 m; Alberta, 0.86 m. All special quotas were allotted, except in Saskatchewan's case.

2. This percentage corresponds to a production of 6.269 million kilograms of butterfat in relation to the adjusted quota of 6 million kilograms of butterfat. The actual utilization percentage in relation to the national quota is 118.2%.

Source: Canadian Dairy Commission.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

2. In-Quota and Over-Quota Levies

The in-quota levy is a key variable in the setting of target returns for milk producers since it determines the net target returns level, that is the actual income received by producers (see Table 2).

The in-quota levy is used to pay the costs associated with exporting dairy products not destined for domestic consumption. The levy covers the costs associated with subsidized cheese exports to England and the United States and with the losses inherent in the special export program for evaporated milk and whole milk powder. However, a substantial portion of the in-quota levy is used to cover the necessary costs of marketing the structural surplus of skim milk powder.

This structural surplus arises from the production of a milk by-product which is crucial to achieving a balance between the supply and demand for milk on a butterfat basis. The production of these by-products, in satisfying domestic requirements for dairy products, results in surpluses of skim milk powder, the worldwide demand for which is declining. The storage and marketing of these surpluses cause a great deal of expense to producers who experience a proportionate drop in their net returns.

Since 1983, the in-quota levy charged has remained at $5.14 per hectolitre. While it may vary slightly from one province to the next, the financial responsibility of the provinces as a whole is calculated on a uniform basis. The in-quota levy is collected by the different provincial marketing boards which then remit corresponding amounts to the Canadian Dairy Commission on a monthly basis.

Although the specific impact of the MSQ on the price of industrial milk remains unclear, it can be argued that had there been no quota, the government would certainly not have expanded its prices support program to the extent it did under the management system. Had there been no quota, even larger surpluses of skim milk powder would have been recorded, which would have resulted in even higher costs.

That is the situation which now prevail in the United States where the cost of enormous powdered milk surpluses must be borne by the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

government and where exports of this product are heavily subsidized, thus depressing world prices even further. As mentioned earlier, the European Economic Community must also deal with substantial structural surpluses and recently opted for a production quota system with a view to controlling these more effectively.

In Canada an over-quota levy is also charged to milk producers. This levy is collected on all surplus production, that is on production which exceeds the levels set by the Market Sharing Quota. The over-quota levy is therefore both an incentive to limit production and a penalty for over production. The payments remitted are used primarily to finance the cost of disposing of surplus production. In 1985, the over-quota levy was set at $38 per hectolitre. Table 6 shows the total levies remitted by producers in 1984 and 1985.

The sometimes substantial over-quota levies collected, for example $24 million worth in 1985, make it clear that milk production is an industry that does not always respond to all the control mechanisms imposed on it: first, because production is cyclical, which upsets the balance between supply and demand, and second, because in meeting demand, structural surpluses are inevitable. Research is under way to improve the production cycle and reduce structural surpluses.

In the meantime, production quotas will continue to be the best and most widely accepted way in the industry of controlling the supply of industrial milk in Canada.

C. The Advantages and Disadvantages of the Canadian Milk Supply Management System

Several studies have weighed the advantages and disadvantages of the Canadian dairy policy, with often conflicting results.

Barichello (1982)(29) admits that the dairy policy has encouraged the development of a strong processing industry. The main

---

(29) Richard R. Barichello, The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation, Technical Reports Series - Economic Council of Canada, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 6

LEVIES REMITTED BY MILK PRODUCERS
BY PROVINCE, 1984 AND 1985
(IN THOUSANDS OF DOLLARS)

	In-quota levies		Levies		Total over-quota	
	1985	1984	1985	1984	1985	1984
P.E.I.	3,678	4,027	-	-	3,678	4,027
Nova Scotia	2,977	2,693	468	129	3,445	2,822
New Brunswick	3,122	2,719	248	-	3,370	2,719
Quebec	128,011	115,688	6,686	-	134,697	115,688
Ontario	74,630	67,408	9,780	10,394	84,410	77,802
Manitoba	8,680	7,754	1,070	549	9,750	8,303
Saskatchewan	5,775	5,162	444	980	6,219	6,142
Alberta	16,232	14,426	1,880	-	18,112	14,426
B.C.(1)	7,177	118	3,862	1,371	11,039	1,489
Total	$250,282	$219,995	$24,438	$13,423	$274,720	$233,418

(1) Following British Columbia's decision to rejoin the national marketing plan in November 1984, the province was credited with the unpaid subsidies. The figures for 1984 are therefore not comparable.

Source: Canadian Dairy Commission

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

advantage for consumers is the guarantee of a stable supply of high-quality dairy products. However, the costs and revenue transfers generated by the system are enormous and benefit primarily the producers, at the expense of consumers. In his analysis, Barichello states that the impact of this policy on consumers is clear: he contends that domestic prices of dairy products manufactured in Canada are often twice as high as international prices. Barichello takes into consideration evolving world and domestic prices, exchange rates, social costs and quota prices and concludes that milk producers benefit from a transfer of $670 million per year whereas consumers lose about $680 million. It should be noted that certain hypotheses advanced by Barichello are somewhat farfetched and should therefore be interpreted with reservations.

If we consider solely the question of subsidies paid by the federal government to producers, the transfer is far more modest. From 1980 to 1985, subsidy payments averaged $276 million per year, whereas levies (dues or payments) remitted by producers to the Canadian Dairy Commission averaged a total of $219 million per year.

Over the years, the issue of subsidies has tended to mask real increases in producers' returns. Between 1977 and 1984, farm prices increased by 63.5%, while production costs were up 65.8% so that net returns on in-quota production rose by only 58.4%. Moreover, with regard to over-quota production levies, average net returns per hectolitre produced increased by only 45.5% over this seven-year period. By referring to the Consumer Price Index, we can see that the real level of returns on in-quota production actually decreased by 12%. This drop in revenue is even greater, namely 19.3%, in terms of overall production (including over-quota production).(30)

It is still clear, however, and the various studies agree on this point, that milk producers have faired better than other agricultural producers, primarily because the dairy policy makes for a structured national production system and enables improved long-term planning.

---

(30) Ontario Milk Marketing Board, Quota Controls on Supplies and Supply Management, Canadian Reply to International Dairy Federation (unpublished data).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Furthermore, as a result of stable supplies, a dynamic processing industry has emerged, one which promotes aggressive marketing techniques.

Where would the Canadian dairy industry be today had it not been for a supply management system? Governments, producers and processors all agree that the dairy industry would be considerably smaller - by 25% it is often said. Had there been no quotas, the volume of imports would have been much higher and producers would not have invested $20 million per year (the current level) on the promotion of butter and cheese. The dairy processing industry, which employs 15,000 people in 400 plants, each of which processes an average of 18.2 million litres of milk annually, would never have achieved this level of economic importance.

It should also be noted that had there not been a supply management policy, the government would probably not have supported butter and skim milk powder prices. Domestic butterfat requirements would have been met by imports, thus eliminating some of the problems connected with structural surpluses. In short, had there not been a dairy policy, the industry would likely have resorted to a payment system based on non-fat milk components, rather than on butterfat content, as is the current management system.

The idea of a payment system based on non-fat milk components is gaining acceptance throughout the Canadian dairy industry and could lead to major changes in the management of the national dairy policy within the next few years. In fact, it has become one of the long-term goals of milk producers in Canada.

There will always be advantages and disadvantages to a supply management policy, economic and financial costs to be borne along with positive and negative effects. It is up to the individual to weigh the pros and cons. Nevertheless, Canada's dairy policy stands as an international model which an increasing number of milk producing countries are trying to emulate, an indication that it has achieved some measure of success.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ISSUES AFFECTING DAIRY POLICY TO 1991

National Dairy Policy is set to be reviewed again for 1991. During the intervening five years, numerous factors will have a significant impact on the dairy industry and its future. New growth hormones will reportedly enable cows to produce between 20 and 40% more milk than at present. This does not represent a long-awaited breakthrough in efficiency. In 1984, average yields were up 70% from 20 years earlier, so that adjustments in production processes were required.(31) Trade agreements and patterns are changing and the changes will have major impacts on the agricultural industry as a whole. Domestic consumption patterns are being altered because of the increasing emphasis on low-fat foods and, at the same time, a greater interest in cheese will potentially affect the way in which industrial milk is processed and utilized.

There are, in fact, three major issues which will be dealt with before the next Dairy Policy review.

A. Returns Adjustment Formula vs. Cost of Production Model

The present Returns Adjustment Formula was established in 1975. As mentioned previously, it has three components: an index of dairy cash input prices to evaluate costs in milk production accounts for 45% of the final target return, the Consumer Price Index as a measure of changes in the returns to producers and family labour, accounts for 35% and producers' capital investment costs accounts for 20%. Dairy farmers in Canada are becoming more and more concerned that the formula does not reflect the true costs of production, particularly provincial differences. They are also concerned because the Returns Adjustment Formula does not use up-to-date cash costs and, in addition, because appropriate returns to management and equity are not reflected in the formula.

---

(31) Stephen Strauss, Hormone Use Shaking Milk Industry, Globe and Mail, August 16, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Producers believe that the pricing of milk should reflect accurate and up to date cost of production data and that savings realized through productivity improvements should eventually be passed on to consumers. Dairy Farmers of Canada have made numerous appeals to government and in March 1985, made representation to the Minister of Agriculture, on the basis of its own calculations, that the target price fell $3.33 below the cost of production. DFC at that point expected that a new base price for industrial milk would be established when the new dairy policy was introduced and that this would reflect cost increases.(32) The fact that no new base price was established will intensify the discussions.

Biggs and Lavigne, in their report, suggested that a public review of this issue be undertaken. In fact, there was speculation that the change would be announced in the new long-term policy for 1986. According to Biggs-Lavigne, consumers see the current price adjustment mechanism as "antiquated and inaccurate".(33) The Honourable John Wise said in his statement on the Long-Term Dairy Policy that the Returns Adjustment Formula would be revised but gave no indication of what form the revisions will take. Considering the concerns expressed by the Nielsen Task Force, Biggs-Lavigne and by the Minister himself that the industry should be better geared to the market, it is inevitable that the formula will be market-oriented.

As a new formula would require new cost-of-production figures, and as the Dairy Farmers of Canada have not been pleased with the cost-of-production calculations made by Price-Waterhouse, it is likely that another firm will be charged with preparing such figures which will be the basis of new negotiations between producers and government.

---

(32) Dairy Farmers of Canada, letter to the Hon. John Wise, March 18, 1985.

(33) Lavigne and Biggs, (1986), p. 29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. Multiple Component Pricing (MCP)

Industrial milk is at present priced according to butterfat content: the higher the butterfat content, the higher the price received by the producer. This tends to undervalue the non-fat solids in milk (protein, lactose, minerals), referred to as solids non-fat (SNF). It also encourages the production of butter and skim milk powder almost as by-products as processors seek to utilize those components which are not useful to them. These products, then, are not priced according to their own true value and are produced in surplus quantity. The current pricing system has also resulted in increasing milk costs per pound of SNF product, particularly cheese. Some factories in the U.S., in states with similar milk pricing systems to Canada's, have found cheese production to be uneconomic and, in some cases, have had to subsidize cheese-making operations from fluid milk sales. This situation undoubtedly also exists in Canada.

Multiple Component Pricing, paying according to the individual components in the milk, would more accurately reflect the value of those components in returns to the producer and to dairy products processors. With patterns of consumption shifting towards low-fat products and to cheese, it is considered that MCP might also include a potential improvement in public acceptance of the industry. MCP will make it easier to recognize changing needs or markets, and to respond to them. By placing less emphasis on butterfat, by providing greater product flexibility, and by fostering "a growing recognition of the importance to the diets of healthy Canadians of other components in milk, especially calcium and protein"(34) the dairy industry could project a more progressive image.

For the past year, the Ontario Milk Marketing Board has shown on receipts to producers, not only returns based on butterfat alone, the traditional pricing mechanism, but also returns based on butterfat and solids-non-fat. (The actual returns are still calculated on a butterfat basis.) These receipts enable producers to compare their returns from the

---

(34) Ontario Milk Marketing Board, Discussion Paper, Multiple Component Pricing, October 1985, p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

current pricing system with those they would receive under the MCP system. This MCP system has been designed "to return to producers the same total dollars on an annual basis as does the current system at the time of changeover (from one system to another)...from that point on, any increase in SNF beyond what is consumed in the current butterfat differential formula would be paid to producers and charged to processors."(35) The Ontario Board is planning to implement MCP within the next few years.

Dairy Farmers of Canada have discussed MCP and its implications over the past two years. The issues which will have the greatest impact on the industry include a decision on whether the breakdown of MCP will be into butterfat/protein or into butterfat/total solids-non-fat, and the potential impact of MCP on the establishment of industrial milk quotas (MSQ) and levies which are at present determined on a butterfat basis. Although these issues will take some time and effort to work out, the move to MCP is almost inevitable. There has been an upsurge in interest in component pricing in the U.S. because of the American policy to reduce surplus milk, the fact that the value of protein vs. fat is increasing, and because of the development of new products with a higher ratio of protein to fat than exists in raw milk. California, the largest market in the U.S., has had a state-wide Multiple Component Pricing program for 20 years. Wisconsin, a major dairy-producing area, also follows MCP systems. Other countries have also moved to MCP, as Britain did in 1984, or, like New Zealand and Australia, are considering it.(36) To develop an efficient industrial milk production sector and minimize surpluses, MPC may well be the wave of the future for Canadian dairy producers.

C. Trade

Trade in dairy products is an important and sensitive issue. As the new GATT round is set to begin, the Canadian dairy industry

---

(35) Ibid.

(36) Dairy Farmers of Canada, What the United States Is Doing with Respect to Multiple Component Pricing of Milk, November 1985, 5 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

finds itself in a somewhat awkward position. Canada has not lived up to the agreement from the last round (Tokyo 1981) in relation to cheese imports. At that time, Canada agreed to an import quota that would move with changes in population and consumption. Sixty per cent of this quota was reserved for the European Economic Community. The Canadian government, under pressure from dairy producers, has not increased the amount of the quota to the levels indicated in the GATT agreement. The EEC, with enormous surpluses of dairy products to dispose of on the export market, has repeatedly complained about Canada's intransigence. Canada therefore finds itself in a position where, while dairy producers represented by DFC call for a 20% reduction in the cheese import quota, the new GATT agreement will likely enforce import levels at least as high as those in the previous agreement. The position is made even more sensitive because the Nielsen Task Force recommended that cheese imports be steadily increased to reduce the amount of milk production required and the resulting surplus skim milk powder that must be marketed at a loss. The Free Trade discussions with the United States will also have an effect. Canada will not want to appear to be overly protective of her domestic market while negotiating major changes in trade patterns. Also, the fact that Canada has recently been very critical of the U.S. for its protectionist stance and its heavily subsidized exports of enormous quantities of cheese, butter and skim milk powder surplus to its own needs, will make the discussions quite delicate.

Free trade in the agricultural sector has been a very controversial issue. Many analysts have expressed different opinions on this matter but all agree that agriculture is a special case. The question is always the same: should agriculture be "on the table" in the Canada-United States trade negotiations?

Canada's policy in agriculture involves a high degree of self-sufficiency, market stability in prices and output and income stability for farmers. The government acts sometimes as a supply manager, sometimes as an import regulator, and sometimes as both, by instituting stabilization and marketing programs, subsidies, quotas, tariffs and other barriers to trade. The National Dairy Policy is a good example of that government intervention.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

During the Canadian-U.S. trade negotiations, both countries will have to evaluate their various agricultural programs. For Canada, this will be difficult mainly because of the division of constitutional responsibility for agriculture. There is no doubt that freer trade in agriculture can only be achieved if there is progress on issues involving provincial marketing boards, provincial price subsidies, aids to production, etc.

U.S. negotiators have stated that supply-management programs must be "on the table" but Canada is unlikely to accede to any large scale dismantling of domestic marketing programs. Indeed, the Secretary of State for External Affairs stated in the House of Commons on 23 January 1986:

> The government has made clear for some time that it regards the system of marketing boards which is in place in the country as part of the distinctive fabric of the country. We do not intend to change the distinctive fabric of our country.(37)

It is not an easy task to examine the impact of Canadian-U.S. trade on the dairy industry; in addition to the political issues, the economic impacts are also controversial. If there is to be free trade, the National Dairy Policy, the aim of which is self-sufficiency in dairy products, may have to be modified, if not dismantled.

Dairy production represents 15% of total farm cash receipts. Tariffs and non-tariff barriers (NTB) are especially important for dairy products and have meant that imports are nonexistent except for cheese, mostly from the EEC. If free trade means the elimination of tariffs and NTB, this will open the door to American products. For example, inventories of industrial milk in the U.S. are sufficient to meet Canada's needs for up to five years; in 1984, the U.S. surplus of skim milk powder was 560,000 tons, and that for cheese was 481,000 tons. These surpluses could create a significant market-instability and a substantial displacement of domestic production. This scenario does not take into

---

(37) Canada, House of Commons, Debates, January 23, 1986, p. 10095.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

consideration the effect that imitation dairy products would have on the market. Canada would almost surely have to lift its restrictions against mutation dairy products to bring its policies in line with those of the U.S.

In Canada, the National Dairy Policy has been successful in meeting the objectives of agricultural policy, providing market stability in prices and output, and income stability for farmers. It has also contributed to maintenance of a family farm structure, which is not the case in the U.S. A different structure also means different prices and costs.

The Biggs-Lavigne Report provides some information on producers' prices for industrial milk. The conclusion is that the industrial milk price was C $8.70/hl higher in Canada, at $44.01, than in the U.S., at $35.31, in 1984. These figures should be treated with caution because there is some question of the methodology used to estimate them. Another study,(38) by Mr. Yvon Proulx, has also analyzed producers' prices for industrial milk. Mr. Proulx's results are astonishing in the sense that they are totally opposite to the Biggs-Lavigne data. To estimate the price received by producers, Mr. Proulx uses the dairy cash receipts divided by total sales of milk. Although there is no problem with this technique, it is, however, a rather broad approach to estimating the competitive position of the Canadian dairy industry. Mr. Proulx's results show that in 1984 the price differential for industrial milk was only $0.88/hl to the advantage of Canada.(39) For fluid milk, the situation is different. The U.S. producers are more competitive than their Canadian counterparts with a price differential of $6.06/hl. Mr. Proulx concludes that, although Canadian producers could be competitive in the industrial milk market, they would most likely lose the fluid milk market and consequently experience a decrease in their revenues. This situation would be catastrophic for many producers.

---

(38) Yvon Proulx, Le libre-échange et l'agriculture, Report for the Union des producteurs agricoles du Québec, May 1986.

(39) Table 7 presents price differentials for Quebec, Ontario and U.S.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 7

MILK, PRODUCERS' PRICES, QUEBEC, ONTARIO AND U.S.
(C $/hectolitre)

TOTAL MILK

Year	Quebec	Ontario	U.S.
1978	25.04	25.60	24.99
1979	27.39	28.57	29.55
1980	30.36	32.02	34.66
1981	34.46	35.98	37.49
1982	35.94	37.61	38.11
1983	36.87	37.96	38.00
1984	38.79	40.52	39.57

FLUID MILK

Year	Quebec	Ontario	U.S.
1978	28.76	28.58	27.98
1979	30.66	31.80	32.47
1980	34.92	35.81	35.09
1981	39.53	41.20	37.98
1982	42.44	42.23	38.50
1983	44.11	45.84	38.42
1984	46.01	48.91	39.95

INDUSTRIAL MILK

Year	Quebec	Ontario	U.S.
1978	24.06	23.45	25.91
1979	26.49	26.23	31.94
1980	29.09	29.44	32.00
1981	33.05	32.48	34.68
1982	34.21	34.70	35.49
1983	34.80	32.69	35.36
1984	36.82	35.01	36.89

Source: Yvon Proulx, - Le libre-échange et l'agriculture, report prepared for l'Union des producteurs agricoles du Québec, May 1986, p. 105.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The producers' prices presented above are useful in determining one particular impact of free trade, but they are sometimes offset by subsidies and support prices. Costs of production are, therefore, more relevant in establishing the competitive situation between Canada and the U.S.

The United States Department of Agriculture (USDA) and Dairy Farmers of Canada are the principal sources of information on the respective costs of production. It should be noted that the U.S. cost of production calculations for milk are for the cow-herd plus replacements, whereas DFC uses cow herd only. As shown below, some calculations have been done to render the two costs of production comparable.

Table 8 shows the USDA cost calculations for 1984 which give a total cost of US $13.49 per hundredweight, equivalent to C $39.62 CDN per hectolitre(40) at the average 1984 exchange rate of US $1 = C $1.2948. However, this cost figure represents the total cost for the cow herd plus replacement enterprises, unadjusted for the revenue from the sale of cull cows, calves and replacements. USDA reports this revenue separately, and in 1984 it was $1.07 U.S. per cwt. (C $3.14 per hl). The resulting U.S. cost of production is therefore US $12.42 per cwt., or C $36.48 per hl.

Dairy Farmers of Canada uses the average cost of production of the 70% of the producers with the lowest costs in three provinces - Quebec, Ontario and New Brunswick - as the basis for its calculation. The cost of production for industrial milk in the fourth quarter of 1984 was $47.98 per hectolitre, which is $11.50 above the U.S. cost of production for industrial milk. Although the two calculations are not exactly the same, it must be noted that the DFC calculations rigorously exclude any value or cost associated with the holding of a quota and therefore, it is possible to compare more accurately the U.S. data with the average Canadian cost of production. The gap between the two costs of production can be largely explained by the structure of farms, higher prices of farm inputs in Canada and by the supply-management. Because of this difference in the costs of production, it would be difficult for Canadian milk producers to compete with U.S. producers.

---

(40) Hundredweight of milk at 3.5% butterfat equals 0.441 hectolitre at 3.6 kg butterfat per hectolitre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 8

U.S. COST OF PRODUCTION FOR MILK 1984

	U.S. $ per cwt.	C $per hl.
Feed	$ 4.85	$14.24
Milk Hauling	.34	1.00
A.I.	.12	.35
Vet. and Medicine	.22	.65
Livestock Hauling	.02	.06
Marketing	.11	.32
Fuel, Lube, Electricity	.37	1.09
Machinery and Bldg. Repairs	.38	1.12
Hired Labour	.87	2.55
DHIA Fees	.05	.15
Dairy Supplies	.19	.56
Dairy Assessment	.50	1.47
General Farm Overhead	.61	1.79
Taxes and Insurance	.34	1.00
Total Cash Costs	8.97	26.35
Capital Replacement	1.56	4.58
Return to Operating Capital	.12	.35
Return to Other Assets	1.32	3.88
Unpaid Labour	1.52	4.46
Total	13.49	39.62
Less: Revenue from Livestock Sales	1.07	3.14
TOTAL COST	$12.42	$36.48

Source: United States Department of Agriculture, Dairy Outlook and Situation Report, Economic Research Service, March 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In his address at the 1986 Southwestern Ontario Farmers' week, Mr. T.K. Warley(41) estimated that a free trade agreement would reduce Canadian fluid milk prices by 20 to 40% and would cut profits, while industrial prices would fall by 20%.

Should Mr. Warley's predictions come to pass, Canadian dairy producers will be left in much the same situation of price and income instability that prevailed before supply management. A major restructuring of the industry would have to ensue to permit some producers to make adequate earnings.

CONCLUSION

The Hon. John Wise, Minister of Agriculture, in announcing the 1986 Dairy Policy, very little changed from that in place, stated that "when something is working well, you shouldn't tinker with it".(42) This sentiment is likely to hold for the 1991 dairy policy also, also with the promise that change will be made where change is needed. National Dairy policy appears to be providing stable markets and fair prices for producers and ensuring consumers continued supply of high quality milk and dairy products at moderate prices.

As mentioned above, two areas are almost certain to be altered by 1991. First, the Returns Adjustment Formula is likely to be modified to make it more closely reflect the costs of production than does the present formula. Second, multiple component pricing (MCP) could be an opportunity to strengthen the industry. MCP, by reflecting more adequately the value of the components of milk, will make milk production more market-oriented. If an MCP system should be put in place there would be

---

(41) T.K. Warley, What Would Free Trade Mean to Agriculture?, Address at 1986 Southwestern Ontario, Ridgetown College of Agricultural Technology, January 2, 1986.

(42) The Hon. John Wise, Minister of Agriculture, "Agriculture Canada, Long Term Dairy Policy Issues Continued Stability of Industry", Press Release, 3 p., January 22, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

implications for how levies and subsidies, are collected, distributed and calculated, and even for the calculation of the formula.

As pointed out above, the outcome of trade talks, particularly the free-trade talks with the U.S., could have a major impact on the dairy industry as a whole. In Canada, the surpluses of dairy products are controlled, a situation which does not apply in the U.S. or in the EEC. Increasing production to compete is not a solution if there is no market for the products, as is the case. Even if Canada could compete with the U.S., free trade would not automatically create new markets. There would simply be a displacement of the present production and surpluses which, in the long term, could create instability in the industry. Prices might decrease for a while but, in the end, production would increase to make up for the loss of revenue, resulting in greater surpluses. This was the situation before the implementation of supply management in Canada and no one, producers or consumers, is likely to want to see this situation arise again.

Whatever the impacts of free trade may be, they will have to be taken into consideration in the development of the 1991 policy, as will technological advancements, such as growth hormones, although the introduction of these would not have any direct effect on dairy policy per se. Consequences for quota allocation, cost of production, etc., will however, have to be carefully examined and fitted into the existing policy and administrative framework as new technology is put to use on the farm.

A number of papers and reports have been released on the future of the National Dairy Policy. The Nielsen Task Force Reports propose, in one scenario, the inclusion of dairy supply management under the National Farm Products Marketing Council and an elimination of subsidies. It is known that the Biggs-Lavigne Report (Part II) includes recommendations on levels of target returns and the cost of production formula. This particular report is at present being considered by the Minister of Agriculture and it is difficult to gauge the influence that its recommendations will have on dairy policy in future years. Although, as Mr. Wise has stated, the dairy policy appears to be working well, political decisions to change the present system may still result from the recommendations of these reports.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The dairy industry, like other agricultural sectors, is facing the prospect of long-term restructuring if it is to remain viable. But it is recognized that since 1975 many improvements in the supply management system have been made. The national dairy program has also successfully adapted to new challenges and changes in demand as well as in the structure of the industry. Such flexibility and ability to adapt have been permitted by the structure put in place to administer the program. If the policy keeps abreast of production, market and technological changes, it should continue to meet its goal of providing stability of price and production for both producers and consumers.

SELECTED REFERENCES

Barichello, Richard R., The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation, Economic Council of Canada, Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E/12, March 1981.

Canadian Dairy Commission, Annual Report, Supply and Services Canada, various issues.

Interdepartmental Committee on Dairy Policy Review, The Dairy Policy Review Background Paper No. 1., Industry Profile, Background Paper No 2., Historical Developments, February 1981.

Lavigne, Benoit, and Everett Biggs, Report of the Review Committee on a Long-term Dairy Policy for Canada, - A report to the Honourable Jonn Wise, Minister of Agriculture, October 1985.

McCormick, Veronica, A Hundred Years in the Dairy Industry, Dairy Farmers of Canada, Ottawa, 1968.

Étude générale

BP-154F

La politique laitière nationale

Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie

Sally Rutherford
Division des sciences et de la technologie

Le 14 october 1986

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA POLITIQUE LAITIÈRE NATIONALE

SOMMAIRE

La politique laitière nationale a été conçue afin d'assurer le développement d'une industrie laitière vigoureuse et stable au Canada. À cette fin, elle tient compte des besoins des producteurs, des transformateurs et des consommateurs. La mise en oeuvre de la politique laitière relève principalement de la Commission canadienne du lait, qui coordonne, en collaboration avec les provinces, les marchés laitiers au Canada. La politique laitière pour le lait de transformation s'articule autour du système de gestion des approvisionnements, qui planifie la production afin de répondre aux besoins intérieurs. Ce système fonctionne aux niveaux national et provincial tandis que le marché du lait de consommation est contrôlé par chacune des provinces.

Dans un premier temps, ce document relate les principaux événements qui ont conduit au développement et à la mise en place de la politique laitière au Canada. Deuxièmement, les principaux mécanismes économiques régissant le système national de gestion des approvisionnements sont mis en lumière et, finalement, une analyse de la situation actuelle et des perspectives futures de la politique laitière complète l'étude.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/154F

ISBN 0-660-92030-1

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

PROFIL DE L'INDUSTRIE LAITIÈRE AU CANADA i

LISTE DES ABRÉVIATIONS ii

INTRODUCTION 1

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE LAITIÈRE AU CANADA 2

A. La production laitière et les subventions depuis la crise économique jusqu'à la création de la Commission canadienne du lait 2

B. Les années 60 et suivantes 6

1. Les politiques laitières de 1975 et 1981 9
2. La politique laitière de 1986 14

LES INTERVENANTS 18

A. La Commission canadienne du lait 19

B. Le Secrétariat de la Commission canadienne du lait 22

C. Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait . 22

D. Le Conseil de l'industrie laitière du Canada 23

E. La Fédération canadienne des producteurs de lait 23

F. Le Bureau laitier du Canada 24

G. Les commissions provinciales de commercialisation du lait 25

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES (suite)

LE CADRE ÉCONOMIQUE DE LA POLITIQUE LAITIÈRE CANADIENNE 26

A. Formule d'ajustement des revenus 27

1. Structure des prix de soutien 29
2. Subvention directe du gouvernement 32
3. Contrôle des importations 34

B. Quota de mise en marché 35

1. L'équilibre entre l'offre et la demande 35
2. Les retenues intérieur-quota et hors-quota 37

C. Le pour et le contre du système canadien de gestion des approvisionnements de lait 38

LA POLITIQUE LAITIÈRE D'ICI 1991 42

A. Formule d'ajustement des revenus ou formule de calcul des coûts de production? 43

B. Prix des composants multiples (PCM) 44

C. Échanges commerciaux 47

CONCLUSION 54

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 57

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROFIL DE L'INDUSTRIE LAITIÈRE AU CANADA

Le secteur de l'agriculture et de l'alimentation représente 5 p. 100 du produit intérieur brut du Canada. À l'intérieur de l'agriculture, la production laitière est le deuxième secteur le plus important, le premier rang étant occupé par la production céréalière.

En 1985, 44 000 exploitations agricoles ont fait des livraisons de lait ou de crème. Directement ou indirectement, environ 80 000 personnes trouvent de l'emploi dans le domaine de la production laitière, tandis que le secteur de la transformation des produits laitiers compte quelque 25 000 employés. Avec des ventes de plus de 6 milliards de dollars, l'industrie laitière compte pour 17 p. 100 de la production brute de l'industrie des aliments et boissons, ce qui représente une contribution importante à l'économie nationale.

° Nombre de vaches et de génisses laitières:	2 389 300 têtes en 1985
° Ventes totales à la ferme de lait et de crème:	73,461 millions hectolitres en 1984-1985
° Recettes monétaires agricoles liées à l'exploitation laitière:	3,2 milliards de dollars en 1985

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BLC	Bureau laitier du Canada
CCGAL	Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait
CCL	Commission canadienne du lait
FCPL	Fédération canadienne des producteurs de lait
PCM	prix des composants multiples
QMM	quota de mise en marché
SNG	solides non gras

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA POLITIQUE LAITIÈRE NATIONALE

INTRODUCTION

Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, le gouvernement fédéral est abondamment intervenu dans l'industrie laitière. On peut se demander si les décisions adoptées à l'égard de ce secteur jusque vers le milieu des années 60 pourraient être considérées comme une politique dans le sens véritable du mot. Ces décisions étaient prises, la plupart du temps, de façon ponctuelle, afin de répondre à trois objectifs: établir des prix acceptables pour les consommateurs, remplir les engagements pris envers la Grande-Bretagne en matière d'exportations durant et immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, et assurer un revenu raisonnable aux producteurs. Les subventions aux producteurs et aux consommateurs et les incitatifs visant à favoriser la production de beurre et de fromage permettaient d'orienter la production et la consommation, souvent sans faire grand cas des changements de structure qui se manifestaient dans l'industrie, ni de la viabilité à long terme de ce secteur. En outre, la politique laitière fédérale ne s'harmonisait pas avec les politiques provinciales, quand elle ne les contredisait pas. Voici un aperçu historique des principales décisions adoptées jusqu'en 1963.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE AU CANADA

A. La production laitière et les subventions depuis la crise économique jusqu'à la création de la Commission canadienne du lait(1)

La crise des années 30 frappa gravement le secteur agricole au Canada, y compris l'industrie laitière. En 1931 et 1932, les prix du lait de transformation étaient tombés aussi bas qu'au début du siècle. De ce fait, un certain nombre d'agriculteurs qui vendaient normalement leur lait à des fins de transformation commencèrent à le vendre sur le marché du lait de consommation, directement aux consommateurs ou par l'entremise de distributeurs, ce qui eut pour effet de bouleverser le marché et de mettre fin à toute stabilité des prix. Pour remédier à cette situation, chacune des provinces adopta durant les années 30 des lois visant à stabiliser les prix à la consommation et à la production. Ces lois prévoyaient aussi la création d'organismes habilités à émettre des ordonnances et des règlements pour contrôler le lait de consommation, dotés de vastes attributions pour ce qui est d'établir les prix, d'émettre des permis aux distributeurs, de fixer leur cautionnement et d'attribuer les quotas de production.

Les lois provinciales visaient l'un de deux objectifs: assurer un approvisionnement suffisant de lait aux consommateurs (comme dans les provinces des Prairies) ou un prix raisonnable aux producteurs (comme en Ontario et au Québec). Le Manitoba et l'Alberta instituèrent un mécanisme de contrôle du lait de consommation en modifiant, en 1932 et 1933 respectivement, leurs lois sur les entreprises d'utilité publique. La Saskatchewan investit les conseils administratifs locaux d'un droit de surveillance sur le lait. L'Ontario adopta sa première véritable loi sur le contrôle du lait en 1934, tandis que le Québec avait adopté un loi semblable l'année précédente.

La Seconde Guerre mondiale offrit à l'industrie laitière canadienne l'occasion d'accroître considérablement ses exportations, mais

---

(1) Veronica McCormick, A Hundred Years in the Dairy Industry in Canada, Fédération canadienne des producteurs de lait, Ottawa, 1968, p. 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les contrôles gouvernementaux empêchèrent les prix d'atteindre les niveaux qu'aurait permis un marché libre. Pour la première fois, on versa des subventions aux producteurs laitiers au lieu de leur permettre d'augmenter directement leurs prix. Cette mesure fut adoptée par le Bureau fédéral d'organisation, conformément à l'autorité que lui conférait la Loi de 1934 sur l'organisation du marché des produits naturels. Les fabricants et les fournisseurs obtinrent également des subventions pour aider à contrôler les coûts des intrants agricoles. Outre les subventions relatives au fromage, on versa aux producteurs laitiers des primes afin de les inciter à produire davantage de lait pour la fabrication du fromage destiné à la Grande-Bretagne. Les subventions et les primes donnèrent de bons résultats pendant un certain temps, mais les coûts des facteurs de production en réduisirent la valeur, si bien qu'au bout du compte, elles n'eurent pratiquement plus d'effet sur la production de fromage. Les subventions permirent toutefois d'éviter que l'approvisionnement laitier ne serve tout entier à la fabrication du beurre; en fait, la production de beurre chuta au point qu'il fallut en importer du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Le Commission des prix et du commerce en temps de guerre jugea bon, à ce moment-là, d'octroyer d'autres subventions pour accroître suffisamment la production de beurre.

La Commission des denrées agricoles se chargea, dès 1943, du versement de toutes les subventions. Elle continua à les accorder pour le lait jusqu'en septembre 1946 et cessa ses activités en juin 1947, lorsqu'on mit fin à la subvention concernant le beurre, au rationnement et à la limitation des prix(2). Cela entraîna une nouvelle pénurie de beurre. Les forces du marché entrant en jeu, le prix du beurre augmenta rapidement de 29 p. 100. Un comité parlementaire fut mis sur pied pour étudier cette situation, on demanda la permission de vendre de la margarine, et le gouvernement fédéral saisit la Cour suprême de l'alinéa 5a) de la Loi de l'industrie laitière, qui interdisait la vente de la margarine, afin d'en déterminer la validité(3). En 1948, la Cour ayant statué en faveur de la

---

(2) Ibid., p. 56.

(3) Ibid., p. 26.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vente de la margarine, les provinces devinrent libres de légiférer dans ce sens. Toutes, à l'exclusion du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard, en profitèrent immédiatement. La première année où la margarine fut vendue, soit en 1949, la consommation de beurre tomba de 30 p. 100.

La perte du marché du beurre et de contrats d'exportation de fromage vers la Grande-Bretagne entraîna une chute des prix. À l'échelle nationale, la valeur à la ferme moyenne de la production de matières grasses avait diminué de 22 p. 100 entre 1948 et 1950(4). C'est pourquoi la Commission des produits laitiers fut autorisée, cette année-là, à subventionner le prix du beurre de fabrique. En 1950, la Commission versa aux producteurs de fromage des subventions pour compenser la différence entre le prix prévu par les anciens contrats d'exportation et le prix canadien. L'Office des produits agricoles assuma ces responsabilités à partir de 1951.

La Guerre de Corée eut également des répercussions indirectes sur l'industrie et la politique laitière. La production laitière diminua, beaucoup d'agriculteurs ayant opté pour l'élevage de bovins de boucherie afin de tirer profit d'un marché américain très actif. Une épidémie de fièvre aphteuse dans l'Ouest canadien eut tôt fait de détruire ce marché, et la production laitière prit un nouvel essor. De nouveau, les stocks de beurre commencèrent à croître. Entre 1951 et 1953, la production du beurre de fabrique augmenta de 46 millions de livres, en partie à cause de l'importation de 22 millions de livres en 1951-1952, lorsqu'on s'était attendu, à tort, à une pénurie de beurre. Dès 1956, les stocks de beurre avaient atteint 91 millions de livres, et il était nécessaire de trouver des marchés d'exportation. Les prix des denrées dégringolant, l'Office de stabilisation des prix agricoles fut autorisé, en 1958, à garantir un prix pour le beurre et le fromage équivalant à 80 p. 100 du prix moyen obtenu au cours des dix années précédentes(5). Cela eut pour effet d'encourager la production continue de beurre, pendant

---

(4) Ibid., p. 23.

(5) Ibid., p. 58.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que la consommation intérieure continuait de décroître. Le gouvernement autorisa l'Office à verser, en 1962, une subvention à la consommation de beurre, ce qui freina quelque peu la baisse de la demande.

Les stocks subirent également le contrecoup de l'excédent de beurre au Royaume-Uni, qui avait décidé de n'importer du beurre, selon un régime de quotas, qu'auprès de fournisseurs réguliers dont le Canada ne faisait pas partie. En 1963, nous avions un excédent de 238 millions de livres de beurre et d'huile de beurre. Cependant, en 1966, les stocks étaient tombés aux niveaux souhaitables grâce à l'augmentation des exportations, à la croissance démographique et à la subvention fédérale pour le beurre, qui avait été incorporée au régime de subventions de compensation concernant le lait et les matières grasses. En 1967, on dut importer 2 millions de livres de beurre(6).

Dans les années 50 et 60, on eut également recours à des méthodes autres que les simples subventions pour aider les producteurs laitiers. Le régime d'"offre d'achat" permettait à l'Office de stabilisation des prix agricoles d'acheter des stocks excédentaires pour les revendre ensuite à un moment plus opportun au prix coûtant majoré des frais d'entreposage. Le même régime fut appliqué à la poudre de lait écrémé ainsi qu'au beurre et au fromage. Des subventions étaient également accordées pour le lait de transformation, la caséine et les caséinates.

De 1951 à 1963, la valeur à la ferme du lait et de la crème ne changea guère. L'évolution technologique permit d'améliorer l'alimentation et l'élevage des bovins et de mécaniser les exploitations, mais la production qui en résulta dépassa la consommation intérieure. Aussi les prix demeurèrent-ils faibles, pas assez toutefois pour que les produits laitiers puissent être exportés sans subventions. Au même moment, les coûts des facteurs de production, en particulier pour l'achat de technologies modernes, augmentèrent considérablement. Dès 1965-1966, la production se stabilisa à peu près à un niveau équivalent à celui de la consommation totale, mais le beurre continua d'être subventionné.

---

(6) Ibid., p. 28.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un autre changement qui eut un effet marquant sur l'ensemble de l'industrie laitière durant cette période fut la concentration des usines de transformation et de fabrication ainsi que celle des détaillants. Comme les usines modernes ne sont rentables que si elles traitent de grandes quantités de lait, de nombreuses petites laiteries et fromageries firent faillite. L'essor des grandes chaînes d'alimentation évinça beaucoup de petits concurrents, poussant les détaillants de lait et de produits laitiers à se constituer en un nombre sans cesse décroissant de groupes d'acheteurs, à qui les grandes usines laitières garantissaient un approvisionnement suffisant(7). En même temps, tous virent leur marge de profit s'amenuiser.

B. Les années 60 et suivantes

Durant les trente années de son intervention dans l'industrie laitière, le gouvernement avait peu fait pour favoriser les rajustements structurels dans l'industrie. Il n'avait adopté aucune politique à long terme. Le Groupe fédéral d'experts agricoles déclara au début des années 60 que les méthodes employées dans les exploitations laitières étaient "horriblement désuètes" et qualifia le secteur du lait de transformation de parent pauvre de l'agriculture(8).

Les décisions applicables à l'ensemble de l'industrie laitière canadienne avaient été prises de façon ponctuelle, sans grand égard à la structure même de l'industrie ou à sa viabilité à long terme. La politique semblait viser trois objectifs principaux: le maintien des prix à la consommation à des niveaux peu élevés, le respect des engagements pris envers la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, la stabilisation des prix consentis aux producteurs. Il n'existait aucun mécanisme pour contrôler les fluctuations de l'offre provoquées par les

---

(7) Ibid., p. 30.

(8) D.L. Macfarlane et L.A. Fischer, L'industrie laitière au Canada: une perspective à court terme, Commission de surveillance des produits alimentaires, Ottawa, 1974, p. 110.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

politiques fédérales, ce qui, avec le temps, s'était traduit par une courbe de production en dents de scie. Le manque de coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux constituait un autre obstacle à l'établissement de politiques cohérentes. Une entente implicite entre les provinces voulait que l'autosuffisance provinciale en matière de production de lait de consommation soit un objectif légitime(9), et chacune accordait ses propres subventions sans tenir compte de celles que versait déjà le gouvernement fédéral. Cette attitude eut des répercussions sur la production totale de lait. Comme le souligne le rapport Biggs-Lavigne, intitulé Rapport du comité d'étude d'une politique laitière à long terme pour le Canada: "Outre ce manque de coordination fédérale-provinciale, il apparut bientôt, en présence d'excédents croissants de produits transformés, qu'un programme de soutien des prix sans restriction était inacceptable(10)".

Seule une "autorité nationale" pouvait, de l'avis général, résoudre le problème de la réglementation du marché du lait de transformation. La Conférence laitière canadienne, tenue en février 1963, étudia les moyens de mieux coordonner la politique laitière. Les décisions prises à cette occasion donnèrent finalement lieu à la création, par une loi de 1966, de la Commission canadienne du lait (CCL), qui commença à fonctionner en avril 1967. La CCL se vit confier le mandat d'administrer la politique laitière nationale.

À l'époque, la politique laitière n'était pas encore clairement définie, si ce n'est à l'article 8 de la Loi sur la Commission canadienne du lait:

> Les objets de la Commission sont d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de

---

(9) Benoit Lavigne et Everett Biggs, Rapport du comité d'étude d'une politique laitière à long terme pour le Canada, présenté à l'honorable John Wise, ministre de l'Agriculture, Toronto, 1986, p. 4.

(10) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> leur investissement et d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité(11).

La CCL entreprit alors d'administrer les programmes de soutien des prix et de paiement de subventions aux producteurs de lait de transformation. On lui avait en outre confié la responsabilité du commerce interprovincial et des exportations, mais ses pouvoirs les plus importants concernaient la réglementation de l'industrie du lait de transformation. À l'époque, le programme ne s'appliquait pas aux producteurs de lait de consommation. Ses pouvoirs permettaient à la CCL d'exercer un contrôle sur le quota d'admissibilité à la subvention, qui constituait l'essentiel de son programme. C'est ainsi que pour 1967-1968, chaque producteur se vit accorder un quota équivalant à ses livraisons de lait ou de crème de transformation au cours de l'année précédente. C'était la première fois que les subventions versées à l'industrie laitière étaient fixés en fonction des besoins du marché. Des amendes pour les quantités hors-quota ainsi que des "retenues" sur les subventions commencèrent à être imposées pour faciliter l'exportation du lait écrémé en poudre. En 1968-1969, les producteurs ayant livré moins de 12 000 livres de lait n'eurent pas droit à des subventions, mais reçurent un montant d'argent pour les aider à se retirer graduellement de ce secteur d'activité(12).

Les paiements fixés en fonction du quota d'admissibilité à la subvention pour le lait de transformation furent versés entre 1967-1968 et 1974-1975. En janvier 1971, le Plan global provisoire de commercialisation du lait fut adopté par la CCL et les organismes ontarien et québécois de commercialisation du lait, mais il restait encore quelques problèmes à régler. Ainsi, lorsqu'on avait recours à des systèmes de mise en commun, en Ontario et en Colombie-Britannique, les expéditeurs de lait de transformation avaient aussi accès au marché du lait de consommation et avaient droit à la subvention fédérale pour une partie de leurs ventes de

---

(11) Loi sur la Commission canadienne du lait, art. 8.

(12) Macfarlane et Fisher (1974), p. 111.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lait de transformation(13). Dans d'autres provinces, les quantités de lait dépassant les besoins en lait de consommation étaient transformées et indirectement financées par la CCL, du fait de leur stockage, de leur exportation ou de leur achat, sans être assujetties à son contrôle. Afin de remédier à ces aberrations, la CCL décida de modifier la façon de calculer la subvention en se fondant non plus sur la production antérieure de lait de transformation de chaque producteur, mais sur la part du marché du lait et de la crème de transformation livrés par les expéditeurs de lait de transformation ou de consommation. Ce problème d'ordre institutionnel ne put être résolu qu'en 1974, au moment où toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve, s'étaient entendues sur un Plan global de commercialisation du lait permettant d'assurer la gestion des approvisionnements de lait et de crème de transformation, et où les subventions ont commencé à être versés uniquement en fonction du quota de mise en marché (QMM)(14). Cette méthode, qui permettait d'éliminer la plupart des surplus, a eu un effet positif presque immédiat sur les revenus des producteurs(15). Le QMM continue d'être appliqué par le Comité de gestion des approvisionnements de lait de la CCL.

1. Les politiques laitières de 1975 et 1981

L'autre jalon important de l'évolution de la politique laitière nationale a été l'adoption, en 1975, de la première politique à long terme. La caractéristique principale de cette politique résidait dans l'application de la formule d'ajustement des revenus pour le lait de

---

(13) M.M. Veeman et T.S. Veeman, The Impact of Federal Dairy Policies and Provincial Milk Boards on Canadian Consumers, Conseil canadien de la consommation, 1974, p. 35.

(14) Ibid., p. 36.

(15) Rapport de la Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait, l'honorable juge Hugh F. Gibson, commissaire, Ottawa, 1980, p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

transformation. Cette formule a servi à ajuster les revenus visés des producteurs de lait et de crème de transformation pour permettre aux producteurs efficaces d'obtenir une juste compensation pour leur travail et leur investissement.

La politique adoptée en 1975 n'a jamais été mise en pratique intégralement. Les énormes pressions financières exercées sur l'industrie, en raison surtout des excédents de production (18 p. 100 par rapport aux besoins du pays) et de l'accumulation de produits laitiers dans les principaux pays exportateurs, ont entraîné la modification d'un certain nombre des objectifs et des facteurs de planification de la politique:

- Autosuffisance: Les quotas d'importation de fromage ont été réduits. Ils sont passés de 22 700 tonnes en 1975 à 20 400 tonnes en 1978, et ils sont ensuite restés à ce niveau. Cette quantité représentait 9,9 p. 100 de la consommation totale en 1984-1985, par opposition à 14,2 p. 100 lorsque ce quota avait été établi en 1975.

- Niveau des subventions fédérales directes: Le niveau réel des subventions est demeuré à 6,03 $ l'hectolitre, malgré qu'on ait réclamé le remplacement graduel de l'aide fédérale par l'application de prix de soutien plus élevés. En 1975, on a fixé un plafond au volume des produits subventionnables. Il a été établi à 10 milliards de livres en 1975-1976 et, initialement, à 9,5 milliards de livres en 1976-1977, pour ensuite être majoré un peu plus tard au cours de l'année. Par la suite, la subvention directe a été versée sur toutes les livraisons n'excédant pas le quota et ne dépassant pas les besoins du pays, sans autre limite.

  Une subvention directe a été versée sur la production visée par le quota d'exportation établi en 1979. Cette subvention a été supprimée en 1985.

- Gestion des approvisionnements: Mis à part les ajustements annuels du quota en fonction des besoins, les principaux changements ont porté sur l'acheminement de la production excédentaire vers l'exportation. L'année 1977-1978 a donné lieu à la création du programme d'échange de matières grasses. En vertu de ce programme, la CCL a exporté ou aidé à exporter des produits fabriqués à partir de lait entier, recevant ainsi un prix plus élevé qu'elle n'aurait obtenu pour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les principaux composants du lait, soit le lait écrémé en poudre et les matières grasses. Elle a ensuite importé du beurre à des prix mondiaux avantageux. Cette méthode a procuré des gains nets sur les ventes mais n'a pas permis de répondre aux besoins du pays en beurre.

En 1978-1979, une autre retenue remboursable a été imposée pour absorber tous les frais d'exportation imputables aux produits excédentaires. Cette retenue a été supprimée en 1980-1981 en raison de problèmes d'application.

Les approvisionnements se sont ressentis du déplacement de l'année laitière en 1978-1979: au lieu de courir du 1er avril au 31 mars, l'année allait désormais commencer le 1er août pour se terminer le 31 juillet. Ce changement a été fait pour favoriser l'augmentation de la production laitière pendant les mois d'hiver, en accordant aux producteurs un quota plus élevé, pour leur permettre de produire librement pendant cette période sans craindre de dépasser leur quota annuel.

- Formule d'ajustement des revenus: En 1979, la disposition d'application de la formule a été modifiée pour réduire de 4 à 2 p. 100 l'augmentation du revenu visé requise pour qu'il y ait ajustement. Dorénavant, seuls deux ajustements provisoires pouvaient être autorisés chaque année, à des intervalles d'au moins trois mois, et aucun changement ne pouvait être apporté pendant les mois de novembre et de décembre.

- Effets de la hausse des prix sur le consommateur: Parce que les prix des produits laitiers de transformation sont en grande partie déterminés par la hausse des prix de soutien qui, à son tour, est fonction de l'accroissement du coût de production et de l'indice des prix à la consommation, ils ont augmenté à peu près au même rythme que l'inflation. Le prix du lait écrémé en poudre a connu une importante fluctuation lorsque le gouvernement a décidé, en 1978, de supprimer la subvention relative à ce lait(16).

---

(16) Comité interministériel sur la révision de la politique laitière, The Dairy Policy Review, Background Paper No. 2, Dairy Program: Historical Development, Ottawa, 1981, p. 14 et 17.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1980-1981, le Comité interministériel sur la révision de la politique laitière est arrivé à des conclusions plutôt positives sur la politique laitière nationale, mais il a en même temps défini trois questions importantes à considérer:

1. le niveau des dépenses gouvernementales consacrées au programme était injustifié ou excessif;

2. le Canada aurait intérêt à réduire sensiblement la taille de son industrie laitière en substituant du beurre importé au beurre canadien; et

3. le prix du lait de transformation était trop élevé(17).

La Fédération canadienne des producteurs de lait a réfuté les arguments du Comité, alléguant:

1. que les dépenses gouvernementales diminuaient en termes réels;

2. que le remplacement du beurre fabriqué au Canada par du beurre importé serait préjudiciable, injuste et finalement peu encourageant pour l'industrie laitière canadienne et aurait une incidence négative sur la stabilité des approvisionnements; et

3. que les affirmations sur le prix trop élevé du lait de transformation qui figuraient dans une des études ayant servi à la rédaction du Document de travail du Comité étaient inadmissibles(18).

Généralement parlant, la Fédération canadienne des producteurs de lait croyait que le Document de travail prouvait hors de tout doute qu'il ne pouvait être justifié d'attaquer sérieusement ou de revoir en détail la politique laitière nationale. La Fédération souhaitait simplement une augmentation de l'aide relative aux exportations, à la recherche et à l'enregistrement des données de production; elle réclamait plus particulièrement le rajustement des revenus visés, pour les rendre conformes aux coûts de production plus élevés. Après la publication du

---

(17) Mémoire sur la révision de la politique laitière, Fédération canadienne des producteurs de lait, Ottawa, 23 mars 1981, p. 2-3.

(18) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Document de travail et les discussions qui en ont découlé, la Commission canadienne du lait a demandé à la firme Price Waterhouse de mener une étude sur les coûts de production, afin de pouvoir modifier le prix visé en conséquence. Cependant, avant même que l'étude puisse être examinée à fond, le gouvernement fédéral a imposé son programme des 6 et 5 p. 100 pour lutter contre l'inflation, interrompant ainsi toute démarche en vue de modifier la formule d'ajustement des revenus. Le programme des 6 et 5 p. 100 fut reconduit en mars 1984 pour une année supplémentaire, les augmentations de prix étant cette fois limitées à 4 p. 100: en conséquence, toute réforme de la politique laitière était pratiquement bloquée jusqu'à la révision suivante.

Très peu d'activités se sont déroulées durant la période de 1982 à 1985, l'événement le plus marquant ayant été sans doute été le retrait du Bureau laitier de la Colombie-Britannique du programme laitier canadien en 1983.

Les producteurs laitiers de la Colombie-Britannique produisaient surtout du lait de consommation. Or, étant donné le caractère saisonnier de la production laitière, ils exigeaient l'attribution d'un quota de mise en marché pour le lait de transformation. Pendant quelques années, le Bureau laitier de la Colombie-Britannique avait revendiqué l'obtention d'une plus grande part du quota de mise en marché national pour pouvoir écouler sa production excédentaire de lait de consommation pendant l'été.

En 1982-1983, le Bureau laitier de la Colombie-Britannique a déterminé qu'il avait besoin d'un quota de mise en marché prévoyant la production de 35 hectolitres de lait de transformation par 65 hectolitres de lait de consommation. Le Bureau voulait également que la politique nationale d'attribution des quotas tienne compte de la croissance démographique et de l'évolution des marchés. Il a bien essayé de s'allier aux autres membres de la Commission canadienne du lait pour obtenir une plus grande part du quota de mise en marché et des assouplissements au Plan national, mais, devant le peu de succès obtenu, il a décidé de se retirer du programme. Les producteurs de la Colombie-Britannique n'ont pas été les seuls à se plaindre. Ceux de la Nouvelle-Écosse et des trois provinces des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Prairies se sont périodiquement montrés peu satisfaits des quotas qui leur étaient impartis, mais ils n'ont pas pris de mesures aussi draconiennes. Le Bureau laitier de la Colombie-Britannique a réussi à faire reconnaître le principe des 65 et 35 p. 100 par les membres de la Commission canadienne du lait et à obtenir certaines concessions concernant la croissance des marchés(19). Il a été réintégré à la Commission canadienne du lait en 1985.

D'autres modifications ont été apportées à la politique laitière en 1984 et en 1985. En novembre 1984, le gouvernement du Canada décidait de cesser de subventionner, à partir du début de 1985, le programme de recherche de la Commission canadienne du lait qui avait pour objectif de recueillir des données sur les coûts de production en Ontario, au Québec et au Nouveau-Brunswick. La même année, l'aide financière accordée au programme de recherches sur les produits et les marchés était abolie. À partir de l'année laitière 1985-1986, le gouvernement fédéral a aussi réduit de moitié ses subventions aux exportations laitières.

2. La politique laitière de 1986

Au cours de l'été 1985, le ministre de l'Agriculture, l'honorable John Wise, de qui relève la CCL, a demandé à MM. Everett Biggs et Benoit Lavigne d'évaluer tous les aspects de l'actuelle politique laitière, leurs recommandations devant servir à formuler une nouvelle politique laitière à long terme pour le Canada. Après de nombreuses consultations, MM. Biggs et Lavigne ont conclu que la structure de la politique devrait demeurer intacte en général et qu'il "semble préférable de ne pas modifier en profondeur les éléments suivants de cette politique pour le moment":

---

(19) Fédération canadienne des producteurs de lait, Report and Recommandations of the Dairy Farmers of Canada Study Group re British Columbia's Withdrawal from the National Marketing Plan, Edmonton, janvier 1984, p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1) La Commission canadienne du lait devrait demeurer l'organisme responsable, aux termes de la Loi, de l'administration de la Politique laitière nationale.

2) La subvention de 6,03 $ l'hectolitre payable aux producteurs devrait être maintenue.

3) Le Programme d'achat de beurre et de poudre de lait écrémé de la Commission canadienne du lait semble fonctionner dans le meilleur intérêt du secteur et des consommateurs.

4) Le maintien du programme de gestion des approvisionnements, tel qu'il est conçu actuellement, est essentiel à la survie et à la stabilité du secteur laitier.

5) Le contrôle des importations devrait être maintenu afin de soutenir le programme de gestion des approvisionnements.

6) Le programme de gestion des approvisionnements, qui est axé principalement sur l'autosuffisance nationale, devrait continuer à être défini en termes de besoins en matière grasse du beurre(20).

Le Comité d'étude a également recommandé:

1) que le gouvernement envisage d'éliminer les engagements du Trésor public à l'égard du Programme spécial d'exportation;

2) que le gouvernement essaie de restreindre davantage les importations de fromage, soit par une réduction du contingent total ou par une autorisation plus sélective des permis d'importation visant les variétés de fromage qui peuvent être fournies sans difficulté de sources canadiennes;

3) que le gouvernement envisage de transférer au marché les coûts suivants assumés par le Trésor public:

   a) coûts de stockage et de manutention et frais divers associés au programme d'achat de beurre (5,364 millions de dollars en 1983-1984);

   b) intérêt payable à la Commission canadienne du lait par l'État canadien (14,138 millions de dollars en 1983-1984);

---

(20) Lavigne et Biggs (1986), p. i.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c) frais de transport associés au programme d'achat de beurre (4,890 millions de dollars en 1983-1984).

Une certaine partie de ces coûts sont actuellement supportés par les producteurs (3,792 millions de dollars en 1983-1984). Donc, si tous ces coûts étaient transférés, l'État économiserait environ 20,6 millions de dollars. Et si, par ailleurs, l'on éliminait aussi les contributions du Trésor à l'égard du Programme spécial d'exportation, les économies totales friseraient les 27,23 millions de dollars(21).

Le Comité d'étude en outre conclu qu'il faudrait apporter les modifications suivantes au mécanisme de contrôle des importations de la CCL ainsi qu'à la formule d'ajustement des revenus:

- La Commission canadienne du lait devrait accorder plus d'importance à l'utilisation du commerce privé dans les ventes à l'étranger.

- Le Comité consultatif devrait être plus attentif aux points de vue de l'Association des consommateurs du Canada sur les prix et les revenus dans le secteur des produits laitiers.

- La formule de rajustement des revenus introduite en 1975 ne convient plus; il faudrait donc mettre en place un nouveau mécanisme de fixation des prix, une fois qu'une partie neutre aura tenu des audiences publiques à ce sujet.

- Les mélanges de poudre de lait écrémé et d'autres produits (p. ex., sucre) où la poudre de lait écrémé entre pour moins de 50 p. 100 échappent aux restrictions touchant les importations, ce qui n'est pas le cas pour la poudre de lait écrémé elle-même. Connue on croit que ces mélanges pourraient se substituer au produit pur dans toutes ses utilisations, il faudrait établir des contrôles pour protéger l'industrie canadienne(22).

---

(21) Ibid., p. ii.

(22) Ibid., p. ii et iii.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le gouvernement a effectivement admis le bien-fondé de certaines de ces recommandations, mais il a finalement décidé de reconduire la politique laitière presque intégralement. La "nouvelle" politique laitière à long terme a été annoncée en janvier 1986. En voici les principaux éléments:

- L'État fédéral continuera de verser une subvention de 6,03 $ l'hectolitre pour le lait de transformation écoulé sur le marché national et pour les 1,1 million d'hectolitres destinés au Programme spécial d'exportation.

- Les producteurs devront, comme auparavant, assumer toutes les pertes à l'exportation.

- La Commission canadienne du lait (CCL) sera autorisée à soutenir les prix de marché du beurre et de la poudre de lait écrémé à l'aide de ses programmes d'offre d'achat.

- L'État cessera d'éponger les coûts à l'achat, à l'entreposage et à la commercialisation du beurre par l'entremise de la CCL.

- L'actuelle formule de rajustement des prix à la production sera remplacée par une nouvelle en 1986.

- La CCL devra revoir ses méthodes de vente à l'étranger en veillant à ce que les exportateurs du secteur privé aient une chance égale de participer au commerce extérieur des produits laitiers.

- L'État modifiera la Liste de marchandises d'importation contrôlée pour restreindre l'entrée au Canada de mélanges secs de produits laitiers. (Actuellement, la Liste n'inclut pas ces produits, et on les importe pour échapper au contrôle exercé sur les produits laitiers.)

- Le ministre du Commerce extérieur fera des pressions en faveur d'une amélioration de la balance commerciale canadienne pour les fromages durant la prochaine ronde de négociations du GATT(23).

---

(23) Agriculture Canada, "Nouvelle politique laitière à long terme", Communiqué, le 22 janvier 1986, 3 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cette annonce a suscité des réactions plutôt positives, surtout parce que la nouvelle politique est quasi identique à l'ancienne. C'est l'obligation imposée aux producteurs d'assumer les frais de mise en marché du beurre qui a suscité le plus de mécontentement, les producteurs y voyant une source de baisse de leurs revenus. La nouvelle politique demeurera en vigueur jusqu'à la prochaine révision de la politique laitière en 1991.

LES INTERVENANTS

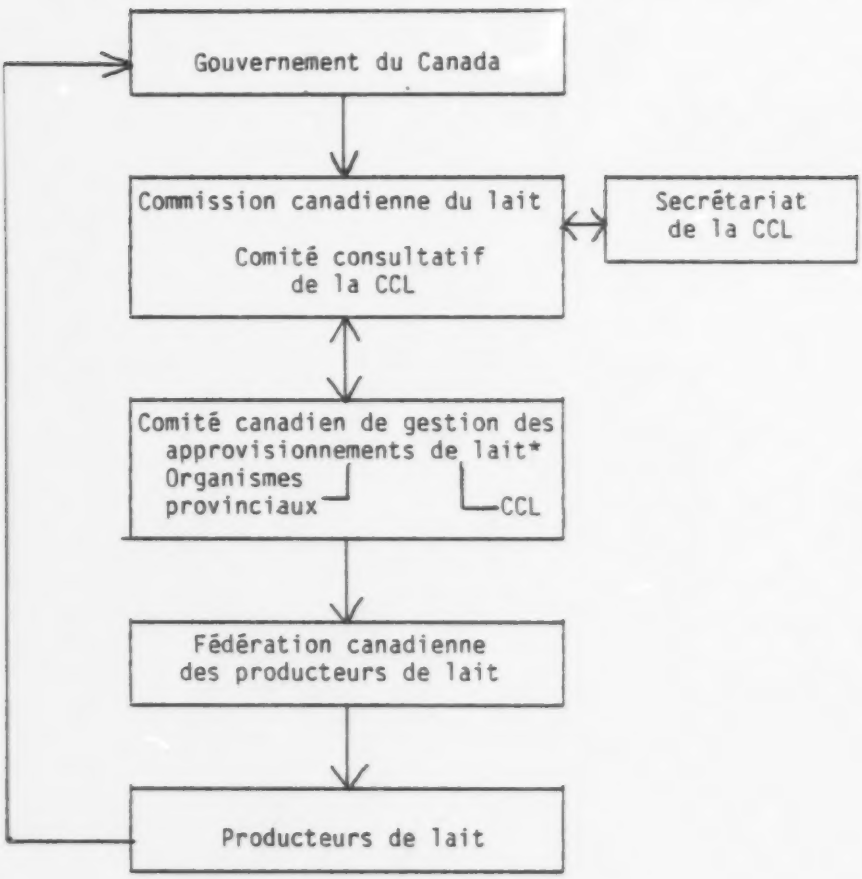
Au Canada, la politique laitière, la gestion des approvisionnements et la commercialisation des produits laitiers sont administrées grâce à un mécanisme destiné à permettre à tous les intervenants - producteurs, transformateurs et gouvernements - de travailler de concert pour assurer la prospérité de l'industrie laitière.

Comme on peut le voir dans la figure de la page suivante, le système fait appel à un certain nombre d'organismes, dont certains ont des fonctions administratives et d'autres, des fonctions consultatives.

La politique laitière est formulée et contrôlée grâce à un réseau hiérarchique regroupant tous les intervenants du secteur laitier. L'institution de ce réseau ne résulte pas d'une loi ni d'un règlement, sauf que, juridiquement parlant, la Commission canadienne du lait relève du gouvernement fédéral, fait rapport directement au ministre fédéral de l'Agriculture et est financée par l'État. La CCL rend compte également à la Fédération canadienne des producteurs de lait qui, à son tour, est responsable envers ses membres. Pour boucler la boucle, disons que le gouvernement est responsable devant les producteurs en tant qu'électeurs et qu'il essaie de satisfaire leurs attentes en les traitant comme des gens d'affaires qui ont des préoccupations commerciales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

STRUCTURE DE LA POLITIQUE LAITIÈRE


Gouvernement du Canada
Commission canadienne du lait
Comité consultatif de la CCL
Secrétariat de la CCL
Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait*
Organismes provinciaux
CCL
Fédération canadienne des producteurs de lait
Producteurs de lait

* La Fédération canadienne des producteurs de lait, le Bureau laitier du Canada et la Commission canadienne du lait participent également non officiellement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. La Commission canadienne du lait

Comme on peut le voir dans son rapport annuel, la Commission canadienne du lait doit viser les objectifs suivants:

- assurer aux producteurs efficaces de lait et de crème une juste rémunération de leur travail et un rendement intéressant sur leurs investissements; et
- assurer aux consommateurs des approvisionnements continus et en quantités suffisantes de produits laitiers de haute qualité.

Pour réaliser sa mission, la Commission est autorisée:

- à acheter, à empaqueter, à transformer, à vendre ou à se défaire de produits laitiers, à sa discrétion;
- à faire des paiements au profit des producteurs afin de stabiliser les prix du lait et de la crème de transformation;
- à faire des recherches sur toute question relative à la production, à la transformation ou à la mise en marché de tout produit laitier;
- à promouvoir la consommation de produits laitiers; et
- à recevoir des fonds pour se défaire de produits laitiers.

Un comité de neuf membres nommés par le ministre de l'Agriculture conseille la CCL en matière de mise en marché intérieure. Le Comité consultatif de la Commission canadienne du lait regroupe des représentants des consommateurs, des détaillants, des transformateurs et des producteurs laitiers. La CCL le consulte avant de prendre certaines décisions concernant ses politiques, par exemple en ce qui concerne le programme d'achat et de paiement du beurre. Le rôle du Comité est à proprement parler consultatif, et ses pouvoirs sont négligeables.

Les principaux domaines d'activité de la Commission se définissent comme suit:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Politique laitière - élaborer et recommander au ministre de l'Agriculture le programme laitier annuel et donner des conseils sur d'autres questions touchant le secteur laitier, comme les politiques sur l'importation et l'exportation de produits laitiers;

- Détermination du prix du lait - calculer le revenu visé national, ou prix cible, pour le lait de transformation et établir les prix de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre à partir de la formule d'ajustement des revenus;

- Soutien des prix - administrer le programme d'offre d'achat de beurre et de lait écrémé en poudre;

- Subventions - verser mensuellement aux 45 000 producteurs laitiers une subvention pour les expéditions admissibles de lait et de crème;

- Gestion des approvisionnements - présider les travaux du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, contrôler l'approvisionnement et la demande de produits laitiers de transformation au Canada et coordonner la gestion du système national de gestion des approvisionnements de lait de transformation des neuf (9) provinces productrices;

- Recouvrement des coûts - calculer les coûts liés à la commercialisation, par la Commission, des excédents de produits laitiers et établir le montant des retenues que les provinces doivent percevoir des producteurs;

- Mise en marché - exporter les excédents de produits laitiers, aider à l'exportation et administrer d'autres programmes de promotion et de mise en marché(24).

La gestion de l'offre et de la mise en marché des produits laitiers primaires, c'est-à-dire du lait, de la poudre de lait écrémé, etc., est assurée directement par le Secrétariat de la CCL et le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, en consultation avec la Fédération canadienne des producteurs de lait, organisme représentant les producteurs, le Bureau laitier du Canada, chargé de la promotion de l'industrie, et le Conseil de l'industrie laitière du Canada, qui représente l'industrie de la transformation.

---

(24) Commission canadienne du lait, Rapport annuel 1984-1985, Ottawa, 1986, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Le Secrétariat de la Commission canadienne du lait

Ce secrétariat est présidé par le président de la CCL et comprend l'économiste en chef de la CCL ainsi que des représentants des commissions provinciales de mise en marché du lait et du Conseil de l'industrie laitière. Des représentants du Bureau laitier du Canada et de la Fédération canadienne des producteurs de lait sont autorisés à assister aux réunions du Secrétariat et à participer aux débats, bien qu'ils n'aient aucun droit de vote. C'est au Secrétariat qu'il revient de suggérer le montant du quota global devant être réparti entre les producteurs de tout le pays. Ses propositions se fondent sur les projections de consommation pour l'année à venir, qui sont établies grâce à un modèle économétrique d'Agriculture Canada. Ce modèle prévoit les besoins du marché intérieur et du programme spécial d'exportation, ainsi qu'une marge permettant une certaine flexibilité de production. Ces propositions sont faites sous forme de recommandations au Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait.

C. Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait

Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL) gère la production de lait et de crème de transformation au Canada, en fonction de la demande du marché. Il compte parmi ses membres des représentants des commissions provinciales de mise en marché et de la CCL. Le président et le secrétaire exécutif de la Fédération canadienne des producteurs de lait en sont membres d'office. Un des membres de la CCL préside les séances. Le Comité gère le Plan national de mise en marché du lait, utilisant un quota de mise en marché (QMM) pour répartir la production entre les provinces. Le quota de mise en marché sert aussi de base pour prélever les retenues nécessaires au financement de la mise en marché à l'étranger. Les politiques élaborées par le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait sont sujettes à l'approbation de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CCL parce qu'elles constituent la base des subventions versées par le gouvernement fédéral, dont la Commission est responsable devant le Parlement.

D. Le Conseil de l'industrie laitière du Canada

Le Conseil de l'industrie laitière du Canada est l'organisme professionnel des transformateurs de lait. Entre autres activités visant à consolider la position des transformateurs de lait, le Conseil assure la coordination entre l'industrie de la transformation des produits laitiers et les autres organismes du secteur de la commercialisation et d'autres secteurs. Il fait fonction de groupe de pression pour l'industrie de la transformation auprès du gouvernement et d'autres organismes intéressés, y compris la CCL, la FCPL et le Bureau laitier du Canada. Il maintient aussi des contacts internationaux afin de pouvoir renseigner ses membres sur l'évolution de certains aspects de la conjoncture internationale qui sont importants pour l'industrie canadienne. Le Conseil existe dans sa forme actuelle, à titre d'organisme de transformateurs, depuis 1936. Auparavant, il regroupait les producteurs, les transformateurs et les distributeurs de lait et de produits laitiers et il avait pour but d'étudier et de promouvoir toutes les questions relatives à l'amélioration de l'industrie laitière au Canada. En 1936, les associations de producteurs ont résolu de s'unir pour représenter leurs propres intérêts et ont créé la Fédération canadienne des producteurs de lait(25).

E. La Fédération canadienne des producteurs de lait

La Fédération canadienne des producteurs de lait (FCPL), qui a été établie en 1934, est la fédération nationale des associations de producteurs de lait du Canada. Elle a fait partie du Conseil de

---

(25) McCormick (1968), p. 185.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'industrie laitière du Canada jusqu'en 1936, lorsque les producteurs et les transformateurs ont décidé de se séparer. Chaque province est représentée par sa commission de commercialisation ou son association de producteurs(26). La FCPL a pour rôle principal d'agir comme porte-parole unique de toutes les associations de producteurs laitiers en vue d'améliorer la situation de l'industrie en proposant de meilleures politiques et mesures législatives ainsi que de meilleures lignes de conduite et stratégies de commercialisation sur les plans provincial, national et international. La FCPL collabore en outre avec les transformateurs et les distributeurs en vue du bien-être général de l'industrie. Comme nous l'avons dit plus haut, elle est représentée d'office au Secrétariat de la CCL et au Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait. La FCPL se finance au moyen d'un prélèvement sur les ventes assujetties à un quota.

F. Le Bureau laitier du Canada

Chargé de la commercialisation pour les producteurs de lait du Canada, le Bureau laitier du Canada a d'abord constitué la Division de la publicité et des relations publiques de la Fédération canadienne des producteurs de lait pour ensuite devenir, en 1951, le Bureau des produits laitiers; il a été officiellement détaché de la FCPL en 1964, et il est connu depuis lors sous son nom actuel(27). Le Bureau s'occupe de stimuler la consommation des produits laitiers. Bien que son activité principale vise avant tout le beurre et le fromage, il s'occupe aussi de la commercialisation générale, de l'information des consommateurs, de la mise au point des produits et de leur publicité. Le Bureau laitier du Canada se finance au moyen de cotisations par hectolitre perçues auprès des producteurs de lait par les commissions provinciales de commercialisation ou les associations de producteurs.

---

(26) Ibid., p. 186-187.

(27) Ibid., p. 190-191.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

G. Les commissions provinciales de commercialisation du lait

Les commissions provinciales de commercialisation du lait jouent un rôle à deux niveaux.

Au niveau national, elles représentent les provinces auprès du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait et, à ce titre, elles ont juridiction sur le Plan national de mise en marché du lait, qui est le cadre de commercialisation du lait de transformation au Canada. Par leur participation aux activités du CCGAL, les commissions provinciales ont la responsabilité d'évaluer la demande canadienne de produits laitiers en fonction de la teneur en matières grasses et, partant, d'établir le quota de mise en marché (QMM) national. Elles s'occupent aussi de la politique d'établissement des prix, de la perception des retenues et des frais de mise en marché du beurre (conformément à la nouvelle politique laitière), de la promotion des produits laitiers (par le truchement du Bureau laitier du Canada), et aussi du contrôle des importations et des exportations de produits laitiers. En fait, au niveau national, les commissions provinciales de commercialisation constituent ensemble la base sur laquelle repose le système de gestion des approvisionnements en lait de transformation du Canada.

Au niveau provincial, ces organismes sont responsables de la répartition de leurs parts respectives du quota de mise en marché entre les producteurs de lait, ainsi que la gestion du programme de retenues. Toutefois, leur rôle principal consiste à élaborer les politiques laitières pour les marchés du lait de consommation. Chaque commission provinciale doit assurer l'établissement de son propre quota et des prix provinciaux du lait de consommation, ainsi que la promotion, la qualité du produit et la recherche. En leur qualité de représentants des producteurs laitiers des provinces, les commissions travaillent à l'élaboration de stratégies provinciales adéquates et à la promotion de celles-ci auprès du gouvernement fédéral par le truchement de leur organisation nationale, la Fédération canadienne des producteurs de lait. Les commissions provinciales de commercialisation du lait jouent donc un rôle essentiel, sur les plans national et provincial, dans la mise en marché du lait.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE CADRE ÉCONOMIQUE DE LA POLITIQUE LAITIÈRE CANADIENNE

Le système canadien de gestion des approvisionnements de lait - ou de gestion de l'offre - sur lequel repose la politique laitière nationale est non seulement unique en son genre mais constitue également le plus complexe des modèles économiques du milieu agricole canadien. De nombreux analystes s'accordent pour dire que l'élaboration de la politique laitière a conduit à une structure si compliquée que les principes de base et les moyens techniques employés sont difficilement saisissables, ce qui ne les empêche pas d'être extrêmement efficaces. Sur le plan économique, la plus grande réussite de la politique laitière est d'avoir pu stabiliser une industrie fortement cyclique en intégrant dans un cadre national la production des diverses provinces. La gestion de l'offre tient compte des besoins des producteurs, des transformateurs et des consommateurs de lait de l'ensemble du Canada.

Il faut ici souligner que le système de gestion des approvisionnements de lait fonctionne aux niveaux fédéral et provincial. Toutefois, l'utilisation finale du lait détermine la juridiction et la politique de prix qui le concerne. Le lait destiné au marché de consommation relève des provinces, car il est généralement produit et consommé dans la même province. À l'opposé, le lait destiné au marché de la transformation, pour la fabrication de beurre, de lait écrémé en poudre, de fromage, de crème glacée, de yogourt et d'autres produits laitiers, relève de la juridiction fédérale. Le marché du lait de consommation représente environ 37 p. 100 de la production laitière totale du Canada, le reste, soit 63 p. 100, servant essentiellement à la transformation.

Bien que la politique laitière nationale ne concerne que le marché du lait de transformation, elle permet indirectement aux provinces de stabiliser leurs propres marchés intérieurs de consommation et de transformation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Formule d'ajustement des revenus

Au niveau économique, la formule d'ajustement des revenus est la pierre angulaire de la politique laitière nationale. Elle a été introduite par le gouvernement fédéral en 1975, soit cinq ans après la mise en application du plan de gestion de l'offre. Au cours de cette période, les producteurs ont constaté la nécessité d'une formule qui permettrait d'ajuster les revenus en fonction des coûts de production, tout en stabilisant les prix des produits laitiers. Cette formule est alors devenue le principal instrument d'autodiscipline pour les producteurs car, avec les quotas, elle permet d'équilibrer les besoins canadiens en produits laitiers tout en octroyant aux producteurs des revenus jugés raisonnables.

Bien que présentement en voie de révision, la formule d'ajustement des revenus n'a pas encore été modifiée depuis son introduction en 1975. Le tableau 1 décrit en détail les éléments de la formule et leur pondération. Les trois principales composantes sont:

a) 45 p. 100: Indice des coûts en espèces des intrants des produits laitiers permettant d'évaluer les coûts inhérents à la production laitière. Lorsque la formule a été introduite en 1975, les coûts étaient estimés à 11,25 $ par hectolitre.

b) 35 p. 100: Indice des prix à la consommation indiquant les variations de revenus des exploitants et de la main-d'oeuvre familiale. Ce montant s'élevait à 8,75 $ par hectolitre en 1975.

c) 20 p. 100: Cet élément reflète les coûts d'investissement et de capital des producteurs. Fixé à 5,00 $ par hectolitre en 1975, il n'est pas indexé et n'a pas été ajusté depuis lors.

La formule sert à établir le revenu national visé - ou prix de soutien visé par le gouvernement fédéral - pour le lait de transformation au Canada, en indexant le prix de base de 25,00 $ par hectolitre de 1975. Elle est indexée à tous les trimestres de l'année laitière, afin d'apporter les changements voulus au revenu visé.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

COMPOSANTES DE LA FORMULE D'AJUSTEMENT DES REVENUS(1)

A) 45 % Indice des prix d'entrée au comptant

Coûts comptants	Pondération en %
16 % ration laitière	13,4
Indice des matériaux et services divers (médecine vétérinaire, transport, etc.)	7,8
Main-d'oeuvre	6,6
Réparation de machinerie	3,1
Engrais	3,1
Taxes foncières	2,8
Produits pétroliers	2,0
Semences	1,9
Électricité	1,9
Réparation de bâtiments	1,4
Insémination artificielle	0,6
Travail sur commande	0,4
	45,0 %

B) 35 % Indice des prix à la consommation (1981=100)

C) 20 % Facteur intuitif permettant de tenir compte des coûts d'investissement des transformateurs. Il est resté à 5,00 $ par hectolitre depuis 1975 et n'est pas indexé.

(1) Le prix de 25,00 $ l'hectolitre de 1975 sert de revenu de base.

Source: Commission canadienne du lait, Rapport annuel.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Structure des prix de soutien

La formule est le pivot sur lequel se greffe la structure des prix de soutien. Le gouvernement fédéral autorise la Commission canadienne du lait à administrer un programme de soutien des prix des produits laitiers qui fasse en sorte que les producteurs atteignent le revenu visé. Le programme prévoit une offre d'achat du beurre et du lait écrémé en poudre à des prix de soutien.

Si l'on soustrait du prix de soutien consenti une marge bénéficiaire pour le transformateur, afin de couvrir les coûts de transformation du lait brut en beurre et en lait écrémé en poudre, on obtient un prix du marché qui, ajouté à la subvention fédérale de 6,03 $, permet aux producteurs d'atteindre les revenus visés pour leur lait, tel qu'établis par la formule. Le tableau 2 présente un schéma du système de soutien des prix du lait de transformation.

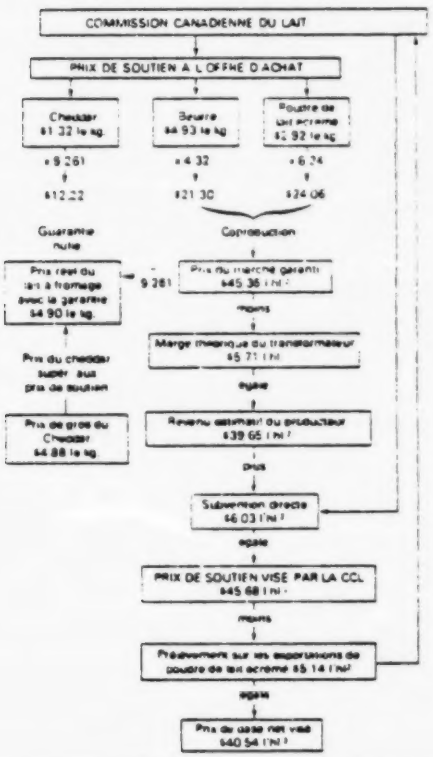
La politique fédérale actuelle veut qu'il n'y ait pas plus de trois changements du niveau des prix visés pendant l'année laitière, y compris tout changement intervenant le 1er août, date du commencement de l'année laitière. Les changements doivent se faire à trois mois d'intervalle et aucun ne doit survenir en octobre, novembre ou décembre, lorsque la consommation et la mise en marché des produits laitiers sont à leur niveau le plus élevé. Les prix de soutien du beurre et de la poudre de lait ne sont pas ajustés à moins que le revenu visé calculé au moyen de la formule, au cours des indexations trimestrielles, ne soit supérieur d'au moins 2 p. 100 au revenu visé établi au début de l'année laitière. C'est ce qu'on appelle communément l'effet déclencheur du 2 p. 100. Le tableau 3 présente l'évolution des prix de soutien pour la période de 1974 à 1985.

La structure des prix de soutien de la Commission canadienne du lait permet d'établir des prix planchers qui influent sur les prix de tous les produits laitiers au Canada. Les agences et offices provinciaux de mise en marché établissent une fourchette de prix que doivent payer les transformateurs pour diverses utilisations du lait de transformation, en s'inspirant des prix visés du gouvernement fédéral; c'est pourquoi la politique laitière peut être qualifiée de nationale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 2

SCHÈMA DU SYSTÈME DE SOUTIEN DES PRIX DU LAIT DE TRANSFORMATION PRIX AU 1er AOÛT 1985



[1] La marge du transformateur n'est qu'une estimation fondée sur le niveau de soutien visé et de la garantie à l'offre d'achat. Le niveau de revenu réel du producteur n'est pas directement garanti et peut varier.
[2] 3.6 kg de matière grasse par hectolitre

Source: Fédération canadienne des producteurs de lait, Le lait - Aperçu de l'industrie, quelques données, Ottawa, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 3

PRIX DE GROS ET DE SOUTIEN POUR LE BEURRE, LA POUDRE DE LAIT ÉCRÉMÉ ET LE FROMAGE CHEDDAR 1974-1985

	Beurre de fabrique				Poudre de lait écrémé				Fromage cheddar	
Année	Prix de gros moyen[1]	1er juin	Prix de soutien 1er avr.	1er août	Prix de gros moyen[2]	1er juin	Prix de soutien 1er avr.	1er août	Prix de gros moyen	Prix de soutien 1er juin
	cents par kilogramme									
1974	174 2	156 5	169 8	187 4	112 2	83 8	110 2	119 0	187 6	132 3
1975	228 2	198 4[a]	198 4	227 1[b]	136 5	130 1[a]	130 1	140 1[b]	227 1	132 3
1976	255 5	227 1	238 1	238 1	147 5	140 1	149 9	149 9	242 8	132 3
1977	270 9	238 1	260 1	260 1	154 8	149 9	154 3	154 3	259 3	132 3
1978	292 1	260 1	280 0	280 0	162 0	154 3	163 1	163 1	277 3	132 3
1979	321 9	291 0	302 0	313 0	178 6	172 0	178 6	184 1	306 4	132 3
1980	363 7	313 0	334 0	351 0	203 8	184 1	201 0	213 0	350 0	132 3
1981	407 4	363 0	378 0	395 0	229 8	220 0	228 0	237 0	393 3	132 3
1982	451 1	413 0	417 0	433 0	247 3	246 0	250 0	259 0	432 9	132 3
1983	480 8	438 0	442 0	455 0	267 9	261 0	265 0	272 0	456 0	132 3
1984	507 5	460 0	471 0	478 4	280 4	274 0	279 0	285 0	479 6	132 3
1985	—	478 4	478 4	492 9[c]	—	285 0	285 0	292 2[c]	—	132 3

[1] Le beurre de première qualité, Montréal
[2] La poudre de première qualité, Montréal
[3] De l'Ontario, contenant un colorant. Prix à Belleville
[a] En vigueur le 24 janvier 1975
[b] En vigueur le 1er juillet 1975
[c] En vigueur le 16 août 1985

Sources: Publications des niveaux des prix de soutien par Agriculture Canada
Rapport sur le marché des produits laitiers, Agriculture Canada

Source: Fédération canadienne des producteurs de lait, Le lait - Aperçu de l'industrie, quelques données, Ottawa, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En plus de jouer un rôle important dans la stabilisation des prix des produits laitiers, le programme d'offre d'achat de la CCL facilite la disponibilité à l'année longue d'approvisionnements abondants de produits laitiers frais pour la consommation. La CCL y parvient en gardant des stocks suffisants de beurre pour la revente sur le marché en cas de besoin, particulièrement pendant les mois d'hiver, lorsque la production laitière est plus faible qu'en été.

Finalement, bien qu'il existe un prix de soutien de 1,32 $ le kilogramme pour le fromage cheddar (voir les tableaux 2 et 3), la CCL estime que l'achat de cheddar pour soutenir les revenus visés n'est pas nécessaire. C'est pourquoi ce prix est bien au-dessous du prix du marché.

2. Subvention directe du gouvernement

Comme on l'a déjà mentionné, le gouvernement fédéral verse une subvention pour payer une partie des coûts de production du lait de transformation servant aux besoins intérieurs et au programme spécial d'exportation. Le 1er avril 1985, il réduisait de 2,2 millions à 1,1 million d'hectolitres le volume de la production laitière destinée à l'exportation pour lequel il verserait une subvention.

En 1984-1985, le taux de subvention s'est maintenu à 6,03 $ l'hectolitre de lait. Ce taux est demeuré constant depuis son entrée en vigueur en 1975; toutefois, il ne représentait plus que 13,4 p. 100 du niveau des revenus visés en 1984-1985, comparativement à 24 p. 100 en 1975. Les producteurs de lait tentent depuis quelques années de faire accroître ce niveau de subvention mais, lors de l'annonce de la nouvelle politique laitière à long terme en janvier 1986, le gouvernement fédéral a maintenu le niveau actuel de la subvention, soit 6,03 $ l'hectolitre. Le tableau 4 montre l'évolution de la subvention directe et du prix de soutien visé pour le lait de transformation.

En 1984-1985, 44 629 producteurs de lait et de crème ont touché une subvention, tandis que les paiements en espèces ont atteint un total de 284 millions de dollars, soit des moyennes de 7 549 $ pour les producteurs de lait et 1 345 $ pour les producteurs de crème.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 4

SUBVENTION FÉDÉRALE DIRECTE, PRIX DE SOUTIEN DU LAIT DE TRANSFORMATION ET PRÉLÈVEMENTS, 1974 À 1985

Année	Subvention fédérale directe (1er avril)	Prix de soutien du lait de transformation			Retenue intérieur-quota[1]	Retenue hors-quota[1]
		1er janv.	1er avr.	1er août		
		----- $ par hectolitre -----				
1974	5.22/5.81[2]	16.26	19.28	21.34	0.34	3.41
1975	6.03	21.34	22.73[3]	25.00[4]	1.02	9.08
1976	6.03	25.00	25.97	25.97	3.06	19.52
1977	6.03	25.97	26.90	26.90	2.72	15.89
1978	6.03	27.63	28.17	28.17	2.73[5]	17.03
1979	6.03	29.35	30.15	31.01	2.95[6]	18.16
1980	6.03	31.01	33.31	34.61	2.96	18.16
1981	6.03	35.70	36.61	38.06	3.30	17.13
1982	6.03	39.61	39.61	41.02	4.40[7]	20.21
1983	6.03	41.40	41.66	42.80	5.14[8]	31.79
1984	6.03	43.18	43.83	44.65	5.14[9]	34.38
1985	6.03	44.65	44.65	45.68	5.14[10]	38.00[11]

[1] 1er avril de 1973 à 1978, 1er août de 1979 à 1985
[2] en vigueur le 1er juin
[3] en vigueur le 24 janvier
[4] en vigueur le 1er juillet
[5] y compris la retenue d'appoint qui couvre la production excédentaire dans la marge
[6] y compris la retenue relative à la marge et les retenues relatives aux quota d'exportation
[7] y compris les retenues relatives au quota d'exportation
[8] À partir du 1er août 1984, la retenue sur la production contingentée variera entre $5.14 et $8.14 par hectolitre selon la province
[9] S'applique sur 44 874 mil hl, les retenues relatives au quota d'exportation s'élevant à 629.73 hl sur les 1 726 mil hl supplémentaires
[10] Le 1er janvier 1985, la retenue hors-quota était de $37.70

Sources : Commission canadienne du lait

Source: Fédération canadienne des producteurs de lait, Le lait - Aperçu de l'industrie, quelques données, Ottawa, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Contrôle des importations

Pour que les différents mécanismes économiques employés puissent fonctionner sans dérégler le système de gestion des approvisionnements de lait, le gouvernement fédéral doit exercer un contrôle serré sur l'importation de toute une gamme de produits laitiers.

En vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les contrôles à l'importation de denrées sujettes à la gestion des approvisionnements sont une pratique valide et reconnue (article XI du GATT). Ces contrôles évitent le remplacement possible de quantités importantes de produits laitiers au Canada, protégeant ainsi les producteurs contre les pertes à l'exportation de tout produit qui excède les besoins intérieurs.

En ce qui a trait au fromage(28), le Canada impose depuis 1975 un quota d'importation qui s'élevait alors à 22,7 millions de kilogrammes et qui a été ramené à 20,4 millions de kilogrammes en 1978. À la suite d'une entente, 60 p. 100 du quota d'importation ont été alloués à la Communauté économique européenne (CEE).

Bien que limitées par un quota, les importations de fromage fins ont permis le développement d'une demande intérieure qui a favorisé l'établissement d'une industrie canadienne dans ce secteur. Actuellement, les importations de fromage comptent pour 9,9 p. 100 de la consommation intérieure, alors qu'elles en représentaient 14,2 p. 100 en 1975.

Une des principales revendications des producteurs de lait du Canada est de limiter davantage les importations de fromage et d'établir des quotas par variété plutôt qu'un quota global. Le débat se fera au niveau du GATT, dont relève l'application des quotas d'importation. L'actuelle ronde de négociations du GATT pourrait en principe apporter certains changements à la politique laitière canadienne. Déjà, certains pays de la CEE ont déploré que le Canada n'ait pas respecté toutes les ententes concernant les quotas d'importation, notamment qu'il n'ait pas accru le niveau de ses importations de fromage au même rythme que la croissance de la consommation intérieure.

---

(28) On fait ici référence aux fromages fins, par opposition au cheddar.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. Quota de mise en marché

Si la formule d'ajustement des revenus et les prix de soutien sont les principaux mécanismes économiques à l'appui de la politique laitière fédérale, le quota de mise en marché national (QMM) demeure l'objectif principal à atteindre.

1. L'équilibre entre l'offre et la demande

Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL), organisme responsable de l'établissement des quotas de lait de transformation, fait en sorte que le Canada soit autosuffisant en matières grasses du lait, surtout pour répondre aux besoins intérieurs, mais aussi pour permettre certaines exportations. L'adaptation de la production aux besoins intérieurs que permet cette approche contraste avec les surplus de production qu'enregistrent d'autres importants pays producteurs de lait, comme les membres de la CEE et les États-Unis. D'ailleurs, la CEE, qui a introduit un système de quotas en avril 1984, s'est largement inspirée du modèle de gestion canadien. Il faut toutefois noter que si les larges surplus de la CEE l'ont conduite à se doter d'un tel système, le Canada, quant à lui, a développé sa gestion de l'offre de lait afin d'assurer aux producteurs des revenus équitables et de favoriser la stabilité et la qualité des approvisionnements pour les consommateurs. Lors de l'introduction de ce système au Canada, en 1970, la présence de surplus n'était pas le principal problème.

Une fois que le CCGAL a fixé le quota de mise en marché national, celui-ci est réparti entre les provinces selon les parts qu'elles négocient et qu'elles acceptent entre elles. Les provinces attribuent ensuite leur quota respectif à leurs producteurs, selon leurs propres politiques en matière de quota. Ces politiques provinciales doivent toutefois être approuvées par la Commission canadienne du lait, puisqu'elles constituent la base pour les paiements de subvention du gouvernement fédéral. Le tableau 5 permet de constater que le Québec et l'Ontario possédaient en 1985 près de 80 p. 100 du quota total de mise en marché.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 5

QUOTAS DE MISE EN MARCHÉ ATTRIBUÉS AUX PROVINCES ET UTILISATION EN POURCENTAGE, 1983 À 1985

Province	Date d'adhésion au Plan	Quota initial et quota spécial[1]	1er août 1983	Utilisation en pourcentage 1983/84	1er août 1984	Utilisation en pourcentage 1984/85	1er août 1985
			— millions de kgs m.g. —				
I.-P.-É.	déc. 1/71	3.18	3.246	99.3	3.212	96 8	3 160
N.-É.	avr. 1/74	1.86	2.164	100 7	2.142	102 0	2 107
N.-B.	avr. 1/74	2.04	2.262	98.8	2.238	101 1	2.201
Qué.	déc. 1/70	89.27	82.233	99.8	81 380	100 8	80 018
Ont.	déc. 1/70	67 49	53.530	102.3	52.974	101 9	52 135
Man.	juil. 1/72	8.89	6 693	101.0	6.624	101 7	6 516
Sask.	juil. 1/72	6.67	4 455	102.8	4 409	101 3	4 337
Alta.	avr. 1/72	16.33	11.492	98.9	11.373	101 5	11 186
C.-B.	oct. 1/73	5.22	5.302	104 5[2]	6.221	105 8	6 184
CANADA			171.377	100.8	170.573	101.3	167.844

[1]Les quotas spéciaux sont les suivants: I.-P.-É., 0.23 m.; Man., 0.68 m.; Sask., 0.41 m.; Alberta, 0.86 m. Tous les quotas spéciaux ont été accordés, sauf dans le cas de la Saskatchewan.
[2]Ce pourcentage correspond à une production de 6.269 millions de kilogrammes de matière grasse par rapport au quota ajusté de 6.0 millions de kilogrammes de m.g. Le pourcentage réel d'utilisation par rapport au quota national est de 118.2%.
Source : Commission canadienne du lait.

Source: Fédération canadienne des producteurs de lait, Le lait - Aperçu de l'industrie, quelques données, Ottawa, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

2. Les retenues intérieur-quota et hors-quota

Dans l'établissement des revenus visés pour les producteurs de lait, la retenue intérieur-quota est une variable clé, puisqu'elle détermine le revenu net visé, c'est-à-dire le revenu réel reçu par les producteurs (voir le tableau 2).

La retenue intérieur-quota sert à payer les coûts associés à l'exportation des produits laitiers non destinés à la consommation intérieure. Ainsi, la retenue couvre les frais liés aux exportations subventionnées de fromage à destination de l'Angleterre et des États-Unis et aux pertes inhérentes au programme spécial d'exportation de lait évaporé et de poudre de lait entier. Toutefois, la retenue intérieur-quota sert surtout à financer les coûts nécessaires à la commercialisation du surplus structurel de lait écrémé en poudre.

Ce surplus structurel résulte de la production d'un sous-produit du lait, inhérente à l'équilibre entre l'offre et la demande de lait en termes de matières grasses. En effet, en répondant aux besoins intérieurs, la fabrication de produits laitiers conduit à des surplus de lait écrémé en poudre, dont la demande mondiale est nettement en déclin. L'entreposage et la commercialisation de ces surplus occasionnent des coûts élevés que les producteurs doivent assumer, ce qui diminue d'autant leurs revenus nets de production.

Depuis 1983, la retenue intérieur-quota est demeurée stable à 5,14 $ l'hectolitre et, bien qu'elle puisse varier légèrement d'une province à l'autre, le calcul de la responsabilité financière de d'ensemble des provinces s'effectue sur une base uniforme. Ce sont les différents organismes provinciaux de mise en marché qui perçoivent la retenue intérieur-quota et qui versent chaque mois les montants correspondants à la Commission canadienne du lait.

Bien que les effets précis du quota de mise en marché sur le prix du lait industriel demeurent indéterminés, on peut avancer qu'en l'absence de quota, le gouvernement n'aurait certes pas accru son programme de soutien des prix au même rythme qu'il l'a fait selon le système de gestion. Les surplus de poudre de lait écrémé auraient alors été beaucoup plus importants, ce qui aurait engendré des coûts encore plus élevés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C'est d'ailleurs la situation qui prévaut aux États-Unis: les énormes surplus de poudre de lait doivent être financés par le gouvernement, et leur exportation fait l'objet de fortes subventions qui contribuent à déprimer davantage les prix mondiaux. Comme on l'a mentionné auparavant, la Communauté économique européenne doit également supporter d'importants surplus structurels; elle a donc opté récemment pour un système de quota de production afin de mieux contrôler la croissance de ces surplus.

Au Canada, une retenue d'un autre type, dite hors-quota, est imposée aux producteurs de lait. Cette retenue est prélevée sur toute production excédentaire, c'est-à-dire supérieure au niveau fixé par le quota de mise en marché. La retenue hors-quota est donc à la fois un incitatif à ne pas trop produire et une pénalité s'il y a surplus de production. Cette retenue sert essentiellement à financer les frais liés à l'écoulement du surplus de production; en 1985, elle s'élevait à 38,00 $ l'hectolitre. Le tableau 6 présente les retenues totales payées par les producteurs en 1984 et 1985.

Les niveaux parfois élevés de la retenue hors-quota, par exemple 24 millions de dollars en 1985, montrent bien que la production laitière est une industrie qui ne répond pas toujours à tous les mécanismes de contrôle imposés. Cela s'explique, premièrement, parce que la production est cyclique, ce qui complique l'équilibre entre l'offre et la demande, et deuxièmement, parce que si l'on répond à la demande, l'apparition de surplus structurels est inévitable. Des recherches sont en cours afin d'améliorer les cycles de production et de faire diminuer les surplus structurels.

Entre-temps, les quotas de production demeurent encore les principaux instruments, et les mieux acceptés dans le milieu, pour contrôler l'offre de lait industriel au Canada.

C. Le pour et le contre du système canadien de gestion des approvisionnements de lait

Plusieurs études ont soupesé le pour et le contre de la politique laitière canadienne; les résultats de ces analyses demeurent souvent divergents.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 6

RETENUES PAYÉES PAR LES PRODUCTEURS DE LAIT, PAR PROVINCE, 1984 ET 1985 (EN MILLIERS DE DOLLARS)

	Retenues intérieur-quota		Retenues hors-quota		Total	
	1985	1984	1985	1984	1985	1984
Île-du-Prince-Édouard	3 678	4 027	-	-	3 678	4 027
Nouvelle-Écosse	2 977	2 693	$468	129	3 445	2 822
Nouveau-Brunswick	3 122	2 719	$248	-	3 370	2 719
Québec	128 011	115 688	6 686	-	134 697	115 688
Ontario	74 630	67 408	9 780	10 394	84 410	77 802
Manitoba	8 680	7 754	1 070	549	9 750	8 303
Saskatchewan	5 775	5 162	$444	980	6 219	6 142
Alberta	16 232	14 426	1 880	-	18 112	14 426
Colombie-Britannique(1)	7 177	118	3 862	1 371	11 039	1 489
Total	250 282	219 995	24 438	13 423	274 720	233 418

1) À la suite de la réintégration de la Colombie-Britannique au Plan national de mise en marché, en novembre 1984, des crédits pour les subventions non versées lui ont été accordés. Les chiffres de 1984 ne sont donc pas comparables.

Source: Commission canadienne du lait, Rapport annuel 1984-1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ainsi, Barichello (1982)(29) reconnaît que la politique laitière a favorisé le développement d'une industrie de transformation solide. Le principal avantage pour les consommateurs est d'être assurés d'un approvisionnement constant en produits laitiers de qualité. Toutefois, les coûts et les transferts de revenus engendrés par le système sont énormes et profitent principalement aux producteurs, au détriment des consommateurs. Dans son analyse, Barichello affirme que l'impact pour les consommateurs est clair: les produits laitiers fabriqués au Canada auraient souvent des prix deux fois supérieurs aux prix internationaux. Dans son modèle, Barichello prend en considération l'évolution des prix mondiaux et des prix intérieurs, les termes de l'échange, les coûts sociaux et le prix des quotas; ses résultats montrent que les producteurs de lait profiteraient d'un transfert de 670 millions de dollars par année, tandis que les consommateurs subiraient une perte d'environ 680 millions. Il faut noter que certaines hypothèses posées par Barichello sont forcées et qu'il faut par conséquent interpréter ses résultats avec réserve.

De façon plus stricte, si l'on examine uniquement les subventions du gouvernement fédéral versées aux producteurs, le transfert est beaucoup plus modeste. De 1980 à 1985, les subventions se sont élevées en moyenne à 276 millions de dollars par année, tandis que les retenues (cotisations ou paiements) versées par les producteurs à la Commission canadienne du lait atteignaient en moyenne 219 millions de dollars annuellement.

Au cours des ans, le jeu des subventions a eu tendance à masquer l'évolution des revenus réels des producteurs de lait. De 1977 à 1984, les prix à la ferme se sont accrus de 63,5 p. 100, pendant que les coûts de production augmentaient de 65,8 p. 100, de sorte que le revenu net tiré de la production intérieur-quota s'est accru de seulement 58,4 p. 100. De plus, si l'on prend en considération les retenues hors-quota, le revenu net moyen par hectolitre produit n'a augmenté que de 45,5 p. 100 au cours de ces sept années. En utilisant l'indice des prix à la consommation, on s'aperçoit que le revenu réel pour la production

---

(29) Richard R. Barichello, The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation, rapport technique n° E/12, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, mars 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

intérieur-quota a en fait diminué de 12,0 p. 100. La baisse est encore plus prononcée pour l'ensemble de la production (hors-quota inclusivement), atteignant 19,3 p. 100(30).

Il demeure toutefois évident, et les différentes études sont d'accord sur ce point, que les producteurs de lait s'en sont mieux tirés que les producteurs des autres secteurs agricoles, principalement parce que la politique laitière établit une discipline dans la production nationale, qu'elle permet une meilleure planification à long terme et que, grâce aux approvisionnements stables, une industrie de transformation dynamique s'est développée, favorisant une mise en marché agressive.

Que serait aujourd'hui l'industrie laitière canadienne s'il n'y avait pas eu un système de gestion de l'offre? Les intervenants du milieu - gouvernements, producteurs et transformateurs - s'entendent pour dire que l'industrie laitière serait considérablement moins développée; on avance souvent le chiffre de 25 p. 100 plus petite. En l'absence de quotas, les importations auraient été beaucoup plus importantes et les producteurs n'auraient pas investi 20 millions de dollars par année (comme c'est le cas présentement) pour la promotion des ventes de beurre et de fromage; l'industrie de transformation de produits laitiers - qui compte 15 000 travailleurs répartis dans 400 établissements, dont chacun transforme en moyenne 18,2 millions de litres de lait par année - n'aurait par ailleurs jamais atteint ce niveau d'activité économique.

Il faut également noter qu'en l'absence d'une politique de gestion de l'offre, le gouvernement n'aurait probablement pas soutenu le prix du beurre et de la poudre de lait écrémé; les besoins intérieurs en matières grasses du lait auraient été alors comblés par des importations, ce qui aurait éliminé certains problèmes liés aux surplus structurels. En d'autres mots, en l'absence d'une politique laitière, l'industrie se serait fort probablement orientée vers un système de paiement basé sur les composants non gras du lait, plutôt que sur les matières grasses, comme le prévoit actuellement le système de gestion.

---

(30) Commission ontarienne de commercialisation du lait, Quota Controls on Supplies and Supply Management, Canadian Reply to International Dairy Federation (données non publiées).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cette question du paiement basé sur les composants non gras du lait prend actuellement de l'ampleur dans l'industrie laitière canadienne et pourrait entraîner, d'ici quelques années, un changement majeur dans la gestion de la politique laitière nationale. C'est un des objectifs à long terme que se sont fixés les producteurs de lait du Canada.

Il y aura toujours des avantages et des désavantages à une politique de gestion de l'offre, des coûts économiques et financiers à supporter, des effets positifs et négatifs; chacun peut en départager le pour et le contre à son gré. Néanmoins, la politique laitière canadienne, sur la scène internationale, constitue un modèle que de plus en plus de pays producteurs de lait tentent d'imiter, ce qui est l'indice d'un certain succès.

LA POLITIQUE LAITIÈRE D'ICI 1991

La politique laitière nationale est censée être revue dans cinq ans, en 1991. D'ici là, de nombreux facteurs auront une incidence considérable sur l'industrie laitière et son avenir. De nouvelles hormones de croissance permettront, semble-t-il, d'accroître de 20 à 40 p. 100 la production laitière des vaches. Il ne s'agit toutefois pas là d'une augmentation longuement attendue de l'efficacité, car en 1984, la production moyenne était de 70 p. 100 supérieure à celle d'il y a vingt ans, de sorte qu'il fallait ajuster les méthodes de production(31). Les accords commerciaux et les modalités des échanges sont en mutation, ce qui aura d'importantes conséquences sur l'ensemble de l'industrie agricole. Les habitudes de consommation des Canadiens changent, en raison de la popularité croissante des aliments à faible teneur en matières grasses et du fromage, et cela aura sans doute une influence sur la façon dont est traité et utilisé le lait de transformation.

---

(31) Stephen Strauss, "Hormone Use Shaking Milk Industry", The Globe and Mail, 16 août 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

En fait, trois principaux points devront être étudiés avant la prochaine révision de la politique laitière.

A. Formule d'ajustement des revenus ou formule de calcul des coûts de production?

La formule actuelle d'ajustement des revenus a été établie en 1975. Comme nous l'avons déjà dit, elle comprend trois éléments: l'indice des coûts en espèces des facteurs de production, qui permet d'évaluer les coûts de la production laitière et représente 45 p. 100 du revenu visé; l'indice des prix à la consommation, qui indique les variations de revenus des exploitants et de la main-d'oeuvre familiale et compte pour 35 p. 100 du revenu visé; et enfin, les coûts d'investissement et de capital, qui entrent pour 20 p. 100. Les producteurs laitiers du Canada se demandent plus en plus si cette formule reflète fidèlement les coûts de production réels et, plus particulièrement, leurs variations d'une province à l'autre. Ils s'inquiètent aussi de ce que la formule d'ajustement des revenus ne tient pas compte des coûts en espèces actuels ni, par ailleurs, d'un rendement adéquat en ce qui concerne la gestion et les capitaux propres.

Les producteurs estiment que les prix du lait devraient refléter les coûts exacts de production, à l'heure actuelle, et que les économies réalisées grâce à l'augmentation de la productivité devraient finalement profiter aux consommateurs. La Fédération canadienne des producteurs de lait a lancé de nombreux appels au gouvernement et, en mars 1985, elle a fait valoir au ministre de l'Agriculture que, d'après ses propres calculs, le prix visé était inférieur de 3,33 $ aux coûts de production. La Fédération s'attendait à ce que la nouvelle politique laitière, une fois instaurée, fixe un nouveau prix de base pour le lait de transformation qui refléterait les augmentations des coûts(32). Comme on n'a pas établi de nouveau prix de base, les discussions vont s'intensifier.

---

(32) Fédération canadienne des producteurs de lait, lettre à l'hon. John Wise, 18 mars 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Biggs et Lavigne ont recommandé, dans leur rapport, que cette question fasse l'objet d'un examen public. En fait, on s'attendait à ce que ce changement soit annoncé dans la nouvelle politique à long terme de 1986. Selon Biggs et Lavigne, les consommateurs considèrent le mécanisme actuel d'ajustement des prix comme "dépassé et imprécis(33)". L'honorable John Wise a affirmé dans sa déclaration sur la politique laitière à long terme que la formule d'ajustement des revenus serait révisée, mais il n'a donné aucune précision à cet égard. Considérant les préoccupations exprimées par le Groupe de travail Nielsen, par Biggs et Lavigne et par le ministre lui-même quant à la nécessité de mieux axer l'industrie sur le marché, la nouvelle formule devra inévitablement tenir compte de cet élément.

Comme la nouvelle formule doit reposer sur de nouveaux coûts de production et que la Fédération canadienne des producteurs de lait n'est pas enchantée des calculs effectués à cet égard par Price-Waterhouse, il est probable qu'une autre firme se verra confier la tâche de rassembler les données relatives aux coûts de production qui serviront de base aux nouvelles négociations entre les producteurs et le gouvernement.

B. Prix des composants multiples (PCM)

Le prix du lait de transformation est actuellement fixé proportionnellement à sa teneur en matières grasses: plus cette teneur est élevée, plus le prix obtenu par le producteur l'est aussi. Cette façon de procéder tend toutefois à sous-évaluer les solides non gras du lait (protéines, lactose et sels minéraux), les SNG. Elle favorise également la production du beurre et de la poudre de lait écrémé pratiquement comme des sous-produits, puisque les entreprises de transformation cherchent ainsi à utiliser les composants qui ne leur sont pas utiles. Les prix de ces produits ne reflètent donc pas leur valeur réelle, et leur production dépasse les besoins. Le système actuel d'établissement des prix a en outre

---

(33) Lavigne et Biggs, p. 31.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

entraîné une hausse des coûts du lait par livre de produit de solides non gras, particulièrement de fromage. Certaines usines américaines situées dans des États dotés d'un système d'établissement du prix du lait semblable au nôtre se sont rendu compte que la production du fromage n'était pas rentable et ont dû, dans certains cas, financer la fabrication de ce produit avec les ventes de lait de consommation. La même situation existe sans doute au Canada.

L'établissement de prix des composants multiples permettrait aux producteurs et aux entreprises de transformation des produits laitiers d'obtenir des revenus correspondant davantage à la valeur des divers éléments du lait. Comme les consommateurs optent de plus en plus pour des produits à faible teneur en matières grasses et pour le fromage, la nouvelle formule d'établissement des prix pourrait aussi rehausser l'image de l'industrie. Cette formule permettrait de reconnaître plus facilement les nouveaux besoins ou marchés et de s'y adapter. En étant moins axée sur les matières grasses, en faisant preuve de souplesse dans la production et en "accentuant davantage l'importance d'autres composants du lait, plus particulièrement du calcium et des protéines, dans une diète équilibrée et saine(34)", l'industrie laitière pourrait projeter une image plus progressiste.

L'an dernier, la Commission ontarienne de commercialisation du lait a indiqué sur les reçus délivrés aux producteurs, non seulement les montants calculés en fonction des matières grasses, conformément au mode traditionnel d'établissement des prix, mais aussi les montants établis en fonction des matières grasses et des solides non gras. (Le revenu réel est toujours calculé à partir de la teneur en matières grasses.) Les producteurs sont ainsi en mesure de comparer leur revenu établi d'après la formule actuelle à celui qu'ils obtiendraient suivant la nouvelle formule, dont l'objectif est de leur assurer, au moment de la transition d'un système à l'autre, un revenu annuel égal à celui qu'ils gagnent actuellement; "à partir de ce moment, toute augmentation de la consommation

---

(34) Commission ontarienne de commercialisation du lait, Multiple Component Pricing, document de discussion, octobre 1985, p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des solides non gras par rapport à la formule actuelle, basée sur la teneur en matières grasses, serait payée aux producteurs et imputée aux entreprises de transformation(35)". La Commission ontarienne prévoit de mettre le nouveau système en application d'ici quelques années.

La Fédération canadienne des producteurs de lait a étudié la nouvelle formule et ses incidences ces deux dernières années. Parmi les facteurs qui influeront le plus sur l'industrie, signalons la décision de calculer le prix en tenant compte de la proportion matières grasses-protéines ou matières grasses-solides non gras, et l'incidence éventuelle de ce système sur l'établissement des quotas de mise en marché du lait de transformation et des retenues, qui sont actuellement fixés en fonction de la teneur en matières grasses. Ces questions exigeront beaucoup de temps et d'efforts, mais l'adoption de la nouvelle formule est presque inévitable. Ce système a suscité beaucoup d'intérêt aux États-Unis en raison de la politique américaine visant à réduire les surplus de lait, de l'importance accrue qu'on attache aux protéines par rapport aux matières grasses et de l'apparition de nouveaux produits où la proportion protéines-matières grasses est plus élevée que celle du lait brut. Depuis vingt ans déjà, la Californie, le plus grand marché aux États-Unis, utilise un système d'établissement des prix des composants multiples. Le Wisconsin, important producteur laitier, a également recours à cette formule. D'autres pays l'ont aussi adoptée, comme la Grande-Bretagne l'a fait en 1984, ou y songent, comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie(36). Ce système pourrait bien conduire à la création d'un secteur efficace de production du lait de transformation et à la réduction des surplus, ouvrant ainsi la voie de l'avenir aux producteurs laitiers du Canada.

---

(35) Ibid.

(36) Fédération canadienne des producteurs de lait, What the United States Is Doing with Respect to Multiple Component Pricing of Milk, novembre 1985, p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Échanges commerciaux

Les échanges commerciaux de produits laitiers sont une question importante et délicate. Au début d'une nouvelle ronde de négociations du GATT, l'industrie laitière du Canada se trouve dans une position quelque peu difficile. En effet, le Canada n'a pas respecté les engagements qu'il avait pris lors de la dernière ronde de Tokyo, en 1981, à l'égard des importations de fromage. Il avait à ce moment-là accepté de fixer son quota d'importation en fonction des variations de la population et de la consommation, 60 p. 100 de ce quota étant réservés à la Communauté économique européenne. Le gouvernement canadien, pressé par les producteurs laitiers, n'a pas haussé le quota aux niveaux prévus dans l'accord. La CEE, disposant d'énormes surplus de produits laitiers exportables, s'est plainte à plusieurs reprises de l'intransigeance du Canada. Le Canada se retrouve donc dans une situation où les producteurs laitiers, représentés par la Fédération canadienne des producteurs de lait, demandent une réduction de 20 p. 100 du quota d'importation de fromage, tandis que le nouvel accord du GATT risque d'exiger que les niveaux d'importation soient au moins aussi élevés que ceux fixés dans l'accord précédent. Cette position est d'autant plus inconfortable que le Groupe de travail Nielsen a recommandé d'accroître régulièrement les importations de fromage, afin de réduire la production du lait et, partant, les surplus de poudre de lait écrémé qui doivent être vendus à perte. Les négociations sur le libre-échange avec les États-Unis auront également des répercussions. Le Canada ne voudra pas, au moment où il négocie d'importants changements de pratiques commerciales, donner l'impression qu'il veut protéger indûment son marché. Par ailleurs, comme le Canada a sévèrement critiqué, ces derniers temps, l'attitude protectionniste des États-Unis, qui subventionnent généreusement l'exportation d'énormes surplus de fromage, de beurre et de poudre de lait écrémé, les discussions seront sans doute assez délicates.

Le libre-échange dans le secteur agricole est une question très controversée. De nombreux analystes ont exprimé des opinions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

divergentes à cet égard, mais ils conviennent tous que l'agriculture est un cas particulier. Le problème reste le même: l'agriculture devrait-elle être à l'ordre du jour des négociations canado-américaines sur le libre-échange?

La politique agricole du Canada vise, entre autres objectifs, un haut degré d'autosuffisance, la stabilité des prix et de la production sur le marché et celle du revenu des producteurs. L'État assume tour à tour, et quelquefois simultanément, les rôles de gestionnaire des approvisionnements et de régulateur des importations, en instituant des programmes de stabilisation, de commercialisation et de subvention et en établissant des quotas, des tarifs ou d'autres obstacles aux échanges. La politique laitière nationale constitue un bon exemple de l'intervention de l'État.

Au cours des négociations sur le libre-échange, le Canada et les États-Unis devront évaluer leurs divers programmes agricoles. Cela ne sera pas facile pour le Canada, principalement à cause du partage des responsabilités constitutionnelles dans ce domaine entre deux paliers de gouvernement. Il ne fait aucun doute que la libéralisation des échanges commerciaux en agriculture ne peut être réalisée que s'il y a des progrès quant aux questions concernant les offices de commercialisation provinciaux, les subventions provinciales en matière de prix, l'aide accordée à la production, etc.

Les négociateurs américains insistent pour que les programmes de gestion de l'offre fassent l'objet de négociations, mais il est peu probable que le Canada accepte de démanteler ses programmes intérieurs de commercialisation. En fait, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a déclaré à la Chambre des communes le 23 janvier 1986:

> Le gouvernement a bien précisé, il y a un certain temps, qu'il considérait le régime des offices de commercialisation déjà en place chez nous comme faisant partie des structures distinctives du pays. Nous n'avons pas l'intention de changer les structures distinctives du pays.(37)

---

(37) Canada, Chambre des communes, Débats, 23 janvier 1986, p. 10095.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Il n'est pas facile d'examiner l'incidence du libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur l'industrie laitière; les aspects politiques de la question sont controversés, et aussi ses incidences économiques. Si le libre-échange devenait réalité, la politique laitière nationale, qui vise l'autosuffisance en matière de produits laitiers, devrait peut-être être modifiée, sinon abolie.

La production laitière représente 15 p. 100 de toutes les rentrées agricoles. Les obstacles tarifaires et non tarifaires jouent un rôle particulièrement important dans les échanges de produits laitiers, en ce sens que nous n'importons rien, sauf du fromage qui vient principalement de la CEE. Si le libre-échange signifie la suppression des tarifs et des obstacles non tarifaires, les produits américains feront leur entrée au pays. Par exemple, les stocks de lait de transformation des États-Unis peuvent subvenir aux besoins du Canada pendant au moins cinq ans; en 1984, il y avait aux États-Unis des surplus de 560 000 tonnes de lait écrémé en poudre et de 481 000 tonnes de fromage. Ces surplus pourraient créer une grande instabilité sur le marché et se substituer en bonne partie à la production intérieure. Nous ne tenons pas compte ici de l'effet que les succédanés des produits laitiers auraient sur le marché. Le Canada devrait presque certainement abolir ses restrictions touchant les produits laitiers qui ont subi une mutation pour faire correspondre ses politiques à celles des États-Unis.

La politique laitière nationale du Canada a permis d'atteindre les objectifs de la politique agricole, en assurant la stabilité des prix et de la production sur le marché et celle du revenu des producteurs. Elle a également contribué à maintenir les exploitations agricoles de type familial, qui se font de plus en plus rares aux États-Unis. Une structure différente s'accompagnerait également de prix et de coûts différents.

Le rapport Biggs-Lavigne fournit certains renseignements sur les prix versés aux producteurs de lait de transformation. On y constate qu'en 1984, un hectolitre de ce lait coûtait 8,70 $ CAN de plus au Canada (44,01 $) qu'aux États-Unis (35,31 $). Toutefois, des réserves s'imposent à l'égard de ces chiffres, car la méthode de calcul utilisée est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

contestable. Une autre étude, réalisée par M. Yvon Proulx(38), présente aussi une analyse des prix consentis aux producteurs de lait de transformation. Les conclusions de l'auteur sont étonnantes, car elles diffèrent totalement des données du rapport Biggs-Lavigne. Pour calculer le prix que reçoivent les producteurs, M. Proulx divise les rentrées monétaires par les ventes totales de lait. Même si cette méthode ne pose aucun problème, elle est trop générale pour permettre d'évaluer la position concurrentielle de l'industrie laitière canadienne. Selon les résultats de M. Proulx, les producteurs canadiens de lait de transformation ne bénéficiaient, en 1984, que d'une marge de 0,88 $/hl(39). Pour le lait de consommation, il en va autrement. Ici, les producteurs américains sont plus concurrentiels que leurs homologues canadiens, l'écart de prix étant de 6,06 $/hl. M. Proulx conclut que, même si les producteurs canadiens peuvent soutenir la concurrence sur le marché du lait de transformation, ils perdraient probablement le marché du lait de consommation et subiraient ainsi une baisse de revenus, ce qui pourrait être catastrophique pour un grand nombre d'entre eux.

Les prix qui nous venons de citer peuvent servir à déterminer un effet particulier du libre-échange, mais ils sont parfois compensés par des subventions et des prix de soutien. Il vaut donc mieux se fier aux coûts de production pour juger de la position concurrentielle respective du Canada et des États-Unis.

Le département de l'Agriculture des États-Unis et la Fédération canadienne des producteurs de lait sont les principales sources de renseignements sur nos coûts de production respectifs. Signalons que le calcul américain du coût de production du lait tient compte du troupeau laitier et des bêtes de remplacement, tandis que la Fédération ne considère que le troupeau laitier. Comme on le verra ci-dessous, nous avons fait certains ajustements pour que les deux coûts de production soient comparables.

---

(38) Yvon Proulx, Le libre-échange et l'agriculture, étude réalisé pour l'Union des producteurs agricoles du Québec, mai 1986.

(39) Le tableau 7 indique les différences de prix entre le Québec, l'Ontario et les États-Unis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 7

PRIX VERSÉS AUX PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC, DE L'ONTARIO ET DES ÉTATS-UNIS ($ CAN/HECTOLITRE)

VOLUME TOTAL DE LAIT

Année	Québec	Ontario	États-Unis
1978	25,04	25,60	24,99
1979	27,39	28,57	29,55
1980	30,36	32,02	34,66
1981	34,46	35,98	37,49
1982	35,94	37,61	38,11
1983	36,87	37,96	38,00
1984	38,79	40,52	39,57

LAIT DE CONSOMMATION

Année	Québec	Ontario	États-Unis
1978	28,76	28,58	27,98
1979	30,66	31,80	32,47
1980	34,92	35,81	35,09
1981	39,53	41,20	37,98
1982	42,44	42,23	38,50
1983	44,11	45,84	38,42
1984	46,01	48,91	39,95

LAIT DE TRANSFORMATION

Année	Québec	Ontario	États-Unis
1978	24,06	23,45	25,91
1979	26,49	26,23	31,94
1980	29,09	29,44	32,00
1981	33,05	32,48	34,68
1982	34,21	34,70	35,49
1983	34,80	32,69	35,36
1984	36,82	35,01	36,89

Source: Yvon Proulx, Le libre-échange et l'agriculture, étude réalisée pour l'Union des producteurs agricoles du Québec, mai 1986, p. 105.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le tableau 8 donne les calculs établis par le département de l'Agriculture des États-Unis pour 1984, soit 13,49 $ US les 100 livres, ce qui équivaut à 39,62 $ CAN l'hectolitre(40) (avec un taux de change moyen de 1 $ US américain pour 1,2948 $ CAN). Toutefois, ce chiffre représente le coût total des entreprises qui tiennent compte de la valeur des troupeaux laitiers et des bêtes de remplacement, sous ajustement relatif aux recettes tirées de la vente de vaches sélectionnées, de veaux et de bêtes de remplacement. Le département de l'Agriculture fait état séparément de ces recettes qui, en 1984, représentaient 1,07 $ US par 100 livres (3,14 $ CAN) l'hectolitre. Le coût de production est donc, aux États-Unis, de 12,42 $ US les 100 livres (36,48 $ CAN l'hectolitre).

La Fédération canadienne des producteurs de lait effectue les calculs à partir du coût moyen des 70 p. 100 des producteurs qui affichent les coûts les plus bas dans trois provinces, soit le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Le coût de production du lait de transformation au cours du quatrième trimestre de 1984 a été de 47,98 $ l'hectolitre, ce qui représente 11,50 $ de plus qu'aux États-Unis pour le même produit. Quoique les deux méthodes de calcul ne soient pas exactement les mêmes, il convient de noter que la Fédération canadienne des producteurs de lait exclut rigoureusement toute valeur ou tout coût lié au fait de détenir un quota. Par conséquent, il est possible de faire une comparaison plus précise entre les données américaines et le coût moyen de production au Canada. L'écart entre les deux coûts de production peut largement s'expliquer par la structure des exploitations agricoles, les prix plus élevés des intrants agricoles au Canada et la gestion de l'offre. Étant donné cette différence des coûts de production, les producteurs de lait canadiens pourraient difficilement concurrencer les producteurs américains.

---

(40) Cent livres de lait contenant 3,5 p. 100 de matières grasses correspondent à 0,441 hectolitre renfermant 3,6 kilogrammes de matières grasses par hectolitre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 8

COÛT DE PRODUCTION DU LAIT AUX ÉTATS-UNIS, 1984

	$ US/100 lb	$ CAN/hl
Nourriture	4,85	14,24
Transport du lait	0,34	1,00
Insémination artificielle	0,12	0,35
Soins vétérinaires	0,22	0,65
Transport du bétail	0,02	0,06
Commercialisation	0,11	0,32
Combustible, lubrifiants, électricité	0,37	1,09
Réparation des bâtiments et des machines	0,38	1,12
Main-d'oeuvre rémunérée	0,87	2,55
Frais de la DHIA	0,05	0,15
Fournitures laitières	0,19	0,56
Évaluation laitière	0,50	1,47
Frais généraux d'exploitation	0,61	1,79
Impôts et assurances	0,34	1,00
Total des coûts en espèces	8,97	26,35
Remplacement des immobilisations	1,56	4,58
Rendement du capital d'exploitation	0,12	0,35
Rendement des autres éléments d'actif	1,32	3,88
Main-d'oeuvre non rémunérée	1,52	4,46
Total	13,49	39,62
Moins: Revenus de ventes de bétail	1,07	3,14
COÛT TOTAL	12,42	36,48

Source: États-Unis, département de l'Agriculture, Dairy Outlook and Situation Report, Economic Research Service, mars 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Dans un discours prononcé en 1986 à l'occasion de la Semaine des agriculteurs du sud-ouest de l'Ontario, M. T.K. Warley(41) a estimé que, par suite d'un accord de libre-échange, les prix du lait de consommation produit au Canada diminueraient de 20 à 40 p. 100 et les profits seraient réduits, tandis que les prix du lait de transformation baisseraient de 20 p. 100.

Si les prédictions de M. Warley se réalisaient, les producteurs de lait du Canada se retrouveraient à peu près dans la même situation d'instabilité des prix et des revenus qui avait cours avant l'instauration de la gestion des approvisionnements. L'industrie devrait se restructurer en profondeur pour permettre à certains producteurs d'obtenir des revenus adéquats.

CONCLUSION

Lorsqu'il a annoncé l'adoption de la politique laitière de 1986, qui diffère très peu de celle de 1980, le ministre de l'Agriculture, l'honorable John Wise, a déclaré: "Après tout, pourquoi chercher à modifier un système qui fonctionne bien?(42)". Il est probable qu'on continuera de penser de même pour la politique laitière de 1991, tout en promettant encore un fois de faire des changements lorsque cela s'imposera. La Politique laitière nationale semble bien assurer aux producteurs des marchés stables et des prix équitables, et permettre aux consommateurs de disposer, à des prix modérés, d'approvisionnements constants de lait et de produits laitiers de haute qualité.

Comme nous l'avons déjà mentionné, des changements se produiront presque certainement dans deux secteurs d'ici 1991.

---

(41) T.K. Warley, What Would Free Trade Mean to Agriculture?, discours prononcé à l'occasion de la Semaine des agriculteurs du sud-ouest de l'Ontario au Ridgetown College of Agricultural Technology, le 2 janvier 1986.

(42) Agriculture Canada, "Nouvelle politique laitière à long terme", Communiqué, le 22 janvier 1986, p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Premièrement, la formule d'ajustement des revenus sera sans doute modifiée de façon à mieux refléter les coûts de production que ne le fait la formule actuelle. Deuxièmement, l'établissement des prix des composants multiples (PCM) pourrait permettre de renforcer l'industrie. Cette méthode d'établissement des prix, qui refléterait mieux la valeur des divers composants du lait, permettrait d'axer davantage la production laitière sur le marché. Si un système de PCM devait être mis en place, cela aurait des effets sur le mode de perception, de répartition et de calcul des retenues et des subventions, et même sur le calcul de la formule.

Comme nous l'avons déjà fait observer, l'issue des négociations commerciales, plus particulièrement des pourparlers sur le libre-échange avec les États-Unis, pourrait avoir de grands effets sur l'ensemble de l'industrie laitière. Au Canada, les surplus de produits laitiers sont contrôlés, alors qu'ils ne le sont ni aux États-Unis ni dans la CEE. Accroître la production pour faire concurrence n'est pas une bonne solution s'il n'y a pas de marché pour écouler les produits, comme c'est le cas actuellement. Même si le Canada pouvait concurrencer les États-Unis, le libre-échange ne créerait pas automatiquement de nouveaux marchés; il ne ferait que modifier la production et les surplus actuels, ce qui, à long terme, pourrait déséquilibrer l'industrie. Les prix baisseraient pendant quelque temps, mais finalement, la production augmenterait pour compenser la perte de revenu, multipliant ainsi les surplus. Telle était la situation avant la mise en oeuvre de la gestion de l'offre au Canada, et personne, pas plus les producteurs que les consommateurs, n'est probablement disposé à revivre cette expérience.

Quelles que puissent être les incidences du libre-échange, il faudra en tenir compte au moment d'élaborer la politique de 1991, ainsi que des progrès technologiques, tels les hormones de croissance, même si leur utilisation n'a pas d'effet direct sur la politique laitière proprement dite. À mesure que de nouvelles technologies seront utilisées dans les exploitations agricoles, leurs conséquences sur l'attribution des quotas, les coûts de production, etc. devront être examinées soigneusement et intégrées à la politique et au cadre administratif existants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Un bon nombre de documents et de rapports ont traité de l'avenir de la Politique laitière nationale. Les rapports du Groupe de travail Nielsen proposent, entre autres options, que la gestion de l'offre dans le domaine de la production laitière soit confiée au Conseil national de commercialisation des produits agricoles et qu'on supprime les subventions. On sait que le rapport Biggs-Lavigne (Partie II) contient des recommandations portant sur les niveaux des revenus visés et la formule de calcul du coût de production. Le ministre de l'Agriculture étudie actuellement ce dernier rapport, et il est difficile de prévoir dans quelle mesure les recommandations qu'il contient influeront sur la politique laitière dans les années à venir. Même si, comme l'a déclaré M. Wise, la politique laitière semble bien fonctionner, des décisions politiques en vue de changer le système actuel peuvent toujours être prises pour donner suite aux recommandations de ces rapports.

L'industrie laitière, comme les autres secteurs de l'agriculture, devra probablement se restructurer à long terme pour demeurer viable. Par ailleurs, depuis 1975, le système de gestion de l'offre a fait l'objet de nombreuses améliorations. Le programme laitier national a également réussi à s'adapter aux nouveaux défis et aux changements survenus dans la demande et dans la structure de l'industrie. Cette souplesse et cette adaptabilité ont été rendues possibles grâce à la structure mise en place pour administrer le programme. Si la politique évolue au même rythme que la production, le marché et les changements technologiques, elle devrait continuer d'atteindre son but, qui est d'assurer la stabilité des prix et de la production, tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Barichello, Richard R., The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation, rapport technique n° E/12, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, mars 1981.

Comité interministériel sur la révision de la politique laitière, The Dairy Policy Review, Background Paper No. 1, Industry Profile; Background Paper No.2, Dairy Program: Historical Development, février 1981.

Commission canadienne du lait, Rapport annuel, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, diverses années.

Lavigne, Benoit et Everett Biggs, Rapport du comité d'étude d'une politique laitière à long terme pour le Canada, présenté à l'honorable John Wise, ministre de l'Agriculture, Toronto, 1986.

McCormick, Veronica, A Hundred Years in the Dairy Industry, Fédération canadienne des producteurs de lait, Ottawa, 1968.